

IV FÓRUM MACKENZIE DE

# Liberdade Econômica [2020]

IV MACKENZIE ECONOMIC FREEDOM FORUM 2020



ANAIS | Volume 1

**| ARTIGOS COMPLETOS |**

ISSN 2675-732X

## **IV FÓRUM MACKENZIE DE LIBERDADE ECONÔMICA – 2020**

**ANAIS – Volume 1**

**ARTIGOS COMPLETOS**

## **EXPEDIENTE**

### **CHANCELARIA MACKENZIE**

Chanceler

Rev. Dr. Robinson Grangeiro Monteiro.

### **UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

Reitor

Prof. Dr. Marco Tullio de Castro Vasconcelos

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto

### **Diretor do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas**

Prof. Dr. Cláudio Parisi

### **Coordenador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica**

Prof. Dr. Vladimir Fernandes Maciel

### **INSTITUTO PRESBITERIANO MACKENZIE**

#### **Diretor Presidente**

José Inácio Ramos

#### **Diretor de Desenvolvimento Humano e Infraestrutura**

José Francisco Hintze Júnior

#### **Diretor de Educação**

Ciro Aimbiré de Moraes Santos

#### **Diretor de Finanças e Responsabilidade Social**

José Paulo Fernandes Júnior

#### **Diretor de Estratégias e Negócios**

André Ricardo de Almeida Ribeiro

## COMITÊ GESTOR DO CENTRO MACKENZIE DE LIBERDADE ECONÔMICA

### **Presidente**

Presb. Antonio Mano Cabrera Filho

### **Conselheiros**

Prof. Dr. Marco Tullio de Castro Vasconcelos

Presb. Ing. Milton Flavio Moura

Presb. Ednilton G. de Soarez

Presb. Maurício Melo de Meneses

### **Membros**

Prof. Dr. Cláudio Parisi

Prof. Dr. Vladimir Fernandes Maciel

### **Comissão Organizadora**

Prof. Dr. Claudio Parisi

Prof. Dr. Vladimir Fernandes Maciel

Profa. Dra. Liliane Cristina Segura

Prof. Dr. Pedro Raffy Vartanian

Prof. Dra. Jamille Barbosa Cavalcanti Pereira

Prof. Ms. Julian Alexienco Portillo

Sr. Allan Augusto Gallo Antonio

## O QUE É O CENTRO MACKENZIE DE LIBERDADE ECONÔMICA?

O Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, ou simplesmente Centro de Liberdade Econômica - abreviado CMLE, é um centro brasileiro de ensino, extensão e pesquisa de orientação liberal clássica. É voltado para o debate do papel do sistema de mercado e das características e consequências dos diferentes tipos de intervenção e regulação na economia brasileira.

O Centro surgiu como uma iniciativa do Instituto Presbiteriano Mackenzie (IPM) junto à Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) em 2016, como forma de reposicionar a UPM na formação acadêmica e no debate sobre o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e as respectivas políticas públicas.

Faz parte da unidade acadêmica “Centro de Ciências Sociais e Aplicadas” (antiga Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas) e se relaciona de forma transversa aos cursos de graduação e pós-graduação – lato e stricto sensu – e às atividades extensionistas da unidade. Interage com outras iniciativas e demais unidades da universidade.

Atualmente, o CMLE é como uma das principais referências acadêmicas na América do Sul para assuntos relacionados à liberdade econômica. Além da atuação científica, o Centro tem construído pontes entre ideias acadêmicas e a sociedade civil, contribuindo para a solução de problemas reais que interferem no ambiente de negócios e na economia brasileira.

### **Missão, visão e valores**

**Missão:** Promover conhecimento e compreensão acerca das instituições que influenciam a liberdade econômica mediante iniciativas e soluções sustentáveis que conectem a academia aos temas reais do desenvolvimento socioeconômico do Brasil pela inclusão produtiva e pelo empreendedorismo.

**Visão:** Ser o *think-tank* acadêmico de referência nacional e internacional em pesquisa, formação, capacitação e debate sobre a liberdade econômica, fortalecendo os princípios da livre iniciativa como caminho para paz e prosperidade dos brasileiros.

**Valores:** Integridade, rigor acadêmico-científico, transparência, ética, respeito às instituições e confessionalidade cristã.

## **QUE É O FÓRUM MACKENZIE DE LIBERDADE ECONÔMICA?**

O Fórum Mackenzie de Liberdade Econômica é um fórum anual de economia, com abordagem multidisciplinar. Sua primeira edição ocorreu em 2017 e desde então tem acontecido todos os anos.

O objetivo do evento é promover o debate científico multidisciplinar sob a ótica do liberalismo clássico e da livre iniciativa. Desse modo, o evento serve também para mobilizar e compartilhar experiências e práticas exitosas entre empresários, pesquisadores, professores, estudantes e organizações não-governamentais interessados nos temas afeitos à liberdade econômica com o intuito de construir pontes para interação entre a academia e a sociedade civil mais ampla.

O evento conta com sessões de apresentação de trabalhos científicos e também com a participação de palestrantes nacionais e internacionais, considerados autoridades em seus campos de pesquisa.

## EDIÇÃO ATUAL: IV FÓRUM MACKENZIE DE LIBERDADE ECONÔMICA

Em 2020 o mundo foi surpreendido por uma das maiores pandemias da história. Inicialmente diversos questionamentos foram realizados a respeito das melhores formas de enfrentar este delicado momento que afeta todos os setores da vida humana. No contexto de um mundo globalizado, onde as relações sociais estão cada vez mais complexas, o enfrentamento de uma pandemia grave envolve uma abordagem multidisciplinar que passa necessariamente por disciplinas como saúde, economia, direito, ciência política e relações internacionais.

Com intuito de justamente debater questões que permeiam a atual crise causada pela COVID-19, o Centro Mackenzie de Liberdade Econômica promoveu a quarta edição de seu fórum anual nos dias 03 e 04 de novembro de 2020. Nesse ano a temática geral foi "**A crise da COVID-19 como um desafio para o liberalismo**". Além da temática geral, as áreas de submissão dos trabalhos acadêmicos foram:

- Comércio exterior, fluxo de capitais e relações internacionais;
- Ética e legitimidade moral do liberalismo;
- Gestão, inovação e competitividade;
- Liberalismo, governança e políticas públicas;
- Moeda, bancos, finanças e política monetária;
- Regulação, ambiente de negócios e empreendedorismo;
- Segurança jurídica e direitos de propriedade;
- Tamanho de governo e política fiscal.

Todos os resumos expandidos contidos nesse volume fazem parte dos trabalhos submetidos para o IV Fórum. Todas as submissões foram avaliadas (*blind review*) por professores e egressos dos Programas de Pós-graduação em Administração do Desenvolvimento de Negócios, Controladoria e Finanças Empresariais e Economia e Mercados, além de professores da Faculdade de Direito – Universidade Presbiteriana Mackenzie.

## SUMÁRIO

THE CONSTITUTION AND THE MESSENGER: INTERPRETING THE ABUSE OF ECONOMIC POWER IN THE PRECIFICATION OF ESSENTIAL GOODS IN THE COVID-19 PANDEMIC. ....	11
ECONOMIA 4.0 e DIREITO 4.0.....	35
DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E LIBERDADE RELIGIOSA NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO FUNCIONAMENTO DAS RELIGIÕES DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL.....	57
LIBERDADE E GESTÃO PÚBLICA FRENTE À COVID-19. FREEDOM AND PUBLIC MANAGEMENT IN FRONT OF COVID-19.....	66
A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO EM PARCERIA PELO CADE E BANCO CENTRAL DO BRASIL PERANTE A PANDEMIA DA COVID-19.....	87
A CONTRIBUIÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA NO COMBATE AO COVID-19 THE CONTRIBUTION OF ECONOMIC FREEDOM IN THE FIGHT AGAINST COVID-19 .	106
IMPACTO DA LIBERDADE ECONÔMICA EM PAÍSES EUROPEUS: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA CRISE INTERNACIONAL DE 2008 UTILIZANDO DADOS EM PAINEL.....	123
ESTUDO EMPÍRICO DA CRISE FINANCEIRA DE 2020 UTILIZANDO A CORRELAÇÃO APARENTE DO IBOVESPA COM OUTROS INDICADORES.....	139
AS POLÍTICAS DA DESIGUALDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	170
PERIGOS DO VÍRUS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA DAS INSTITUIÇÕES, ESCOLHA PÚBLICA E ESCOLA AUSTRIACA .....	183
AUXÍLIO EMERGENCIAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS EMERGENCIAIS EM MEIO À CRISE PROPORCIONADA PELO COVID-19 E SUA RELAÇÃO COM O LIBERALISMO ECONÔMICO. ....	203
O DESENVOLVIMENTO DA OMC E O CASO DAS TERRAS RARAS .....	220
AGRONEGÓCIO: O APOIO DE ORGANISMOS FINANCEIROS PRIVADOS AO ENFRENTAMENTO À COVID-19 .....	234
AS CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA O ENTENDIMENTO E COMBATE À CORRUPÇÃO .....	251
INOVAÇÃO EM TECNOLOGIAS DE CHECKOUT APLICADA COMO VANTAGEM COMPETITIVA E REDUÇÃO DAS FILAS EM SUPERMERCADOS.....	273
PANORAMA DA CRISE ECONÔMICA NO SETOR DE BARES E RESTAURANTES PELA PANDEMIA DE COVID-19.....	290
ASPECTOS ECONÔMICOS DA CRISE DO COVID-19: DO PLANO REAL AO GOVERNO BOLSONARO.....	306
A INDÚSTRIA 4.0 NO COMBATE AO SARS-COV-2: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO FARMACÊUTICA.....	331

A REGULAÇÃO NO SETOR BRASILEIRO DE MINERAÇÃO ANALISADA À LUZ DA TEORIA DA PUBLIC CHOICE.....	365
AS SEIS LIÇÕES DE MISES: UMA REFLEXÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	385
CARTÕES DE CRÉDITO NO MERCADO <i>VERSUS</i> CARTÃO PRIVATE LABEL NO VAREJO ALIMENTAR: UMA ANÁLISE ECONOMÉTRICA COMPARATIVA DOS EFEITOS DA RECESSÃO ECONÔMICA DE 2014-2016 SOBRE A INADIMPLÊNCIA.....	396
CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO CONTRIBUTIONS FROM THE BEHAVIORAL ECONOMICS TO THE DEVELOPMENT ECONOMICS .....	422
CRISE ECONÔMICA E DIREITO PENAL NO BRASIL PÓS-PANDEMIA: POR UMA REVISÃO DO CONCEITO DE INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA A PARTIR DA TENSÃO ENTRE EXPANSÃO REGULATÓRIA E RESISTÊNCIA EMANCIPATÓRIA.....	437
DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DE REDES PARA UMA QUESTÃO ESTRUTURAL .....	442
DESENVOLVIMENTO DE NEGÓCIO COM IMPACTO SOCIAL POR MEIO DE CRIAÇÃO DE VALOR COMPARTILHADO NA ONG ASSOCIAÇÃO RAINHA DA PAZ.....	454
DESENVOLVIMENTO DE PLATAFORMA DE <i>ANALYTICS</i> PARA COMERCIALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES ESTRUTURADAS.....	480
DIREITO PENAL E PANDEMIA: DIREITO PENAL MÁXIMO COMO INSTRUMENTO DE ORDEM SOCIAL E GARANTISMO JURÍDICO COMO SOLUÇÃO.....	497
ECOSSISTEMA DE ACELERAÇÃO: AS ETAPAS DAS ACELERADORAS E SEUS DIFERENCIAIS MERCADOLÓGICOS.....	517
EMPREENDEDORISMO E INTERVENÇÃO ESTATAL EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	548
ESTÍMULO AO COMPORTAMENTO EMPREENDEDOR COMO PROPOSTA DE VALOR EM UM MODELO DE NEGÓCIOS INOVADOR.....	573
ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS PARA AULAS NÃO PRESENCIAIS: EAD (EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA) E ER (ENSINO REMOTO) EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	589
O COLAPSO DO PROJETO NEOLIBERAL DE JAIR BOLSONARO EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPLEMENTAÇÃO DA RENDA.....	616
O MODELO DE GOVERNANÇA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A ARMADILHA DO BAIXO CRESCIMENTO .....	635
O PAPEL DO ESTADO NA ORIGEM E NA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA MOEDA À LUZ DA ESCOLA AUSTRIACA DE ECONOMIA .....	656
POR QUE O BRASIL NÃO CRESCE? UMA ANÁLISE DA REPRIMARIZAÇÃO DA PAUTA EXPORTADORA BRASILEIRA.....	670
POLÍTICA MONETÁRIA E A (NÃO) NEUTRALIDADE DA MOEDA: UMA ANÁLISE	

COMPARATIVA ENTRE AS VISÕES AUSTRIACA, PÓS-KEYNESIANA, NOVO-CLÁSSICA E NOVO-KEYNESIANA.....	632
SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO DE PROPRIEDADE A CRISE DA COVID 19 COMO DESAFIO PARA O LIBERALISMO.....	656
UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS, AÇÃO ESTATAL E MERCADO ACIONÁRIO.....	664
THE IMPORTANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: POLITICAL FRAGMENTATION AND SIZE OF GOVERNMENT IN BRAZIL (1985-2016).....	686
INADIMPLÊNCIA NO MERCADO DE CRÉDITO E CHOQUES MACROECONÔMICOS: UMA ANÁLISE ECONOMETRICA NO PERÍODO 2000-2019.....	704

## **THE CONSTITUTION AND THE MESSENGER: INTERPRETING THE ABUSE OF ECONOMIC POWER IN THE PRECIFICATION OF ESSENTIAL GOODS IN THE COVID-19 PANDEMIC.**

Willian Pablo Pereira Reis

### **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo dar uma interpretação ao abuso do poder econômico na pandemia à luz da análise econômica do direito, especialmente no que tange a ordem econômica constitucional Brasileira. Argumenta-se que o aumento arbitrário dos lucros é consequência da inobservância do princípio da livre iniciativa, e que os remédios administrativos ou judiciais que usualmente lhe são recomendados acabam por ensejar efeitos que prejudicam a obtenção dos mesmos direitos que se pretendia tutelar. Frente a isto, concluímos que o Art. 173, §4º da Constituição Federal de 1988 deve ser interpretado como um endosso à livre iniciativa e não como uma norma disciplinar do capitalismo laissez-faire, sob pena de ferir de morte o princípio da razoabilidade pelo sacrifício despropositado da livre iniciativa.

**Palavras-chaves:** Análise Econômica do Direito Constitucional; Princípio da razoabilidade; Interpretação constitucional; Abuso de poder econômico; COVID-19

# **THE CONSTITUTION AND THE MESSENGER: INTERPRETING THE ABUSE OF ECONOMIC POWER IN THE PRICING OF ESSENTIAL GOODS IN THE COVID-19 PANDEMIC.**

## **Abstract**

The present work aims to give an interpretation to the abuse of economic power in the pandemic in the light of the economic analysis of the law, especially with regard to the Brazilian constitutional economic order. We argue that the arbitrary increase in profits is a consequence of the non-observance of the principle of free enterprise, and that the administrative or judicial remedies that are usually recommended to it end up giving rise to effects that hinder the attainment of the same rights that it was intended to protect. In view of this, we conclude that Art. 173 Paragraph 4 of the 1988 Federal Constitution is to be interpreted as an endorsement of free enterprise and not as a disciplinary rule of laissez-faire capitalism, under pain of injuring the principle of reasonableness by the wasteful sacrifice of the free enterprise.

**Keywords:** Law and economics of constitutional law; reasonability principle; Constitutional interpretation; Abuse of economic power; COVID-19.

## **LA CONSTITUCIÓN Y EL MENSAJERO: INTERPRETACIÓN DEL ABUSO DEL PODER ECONÓMICO EN LA PRECIFICACIÓN DE BIENES ESENCIALES EN LA PANDEMIA DEL COVID-19.**

### **Résumé**

El presente trabajo tiene como objetivo dar una interpretación al abuso de poder económico en la pandemia a la luz del análisis económico de la ley, especialmente en lo que respecta al orden económico constitucional brasileño. Argumentamos que el aumento arbitrario de las ganancias es consecuencia de la no observancia del principio de libre empresa, y que los recursos administrativos o judiciales que se le suelen recomendar terminan dando lugar a efectos que dificultan la consecución de los mismos derechos que se pretendía proteger. En vista de esto, concluimos que el Art. 173, § 4 de la Constitución Federal de 1988 debe interpretarse como un respaldo a la libre empresa y no como una regla disciplinaria del capitalismo de laissez-faire, bajo pena de lesionar el principio de razonabilidad con la muerte. sacrificio no rentable de la libre empresa.

**Palabras clave:** Análisis económico del derecho constitucional; Principio de razonabilidad; Interpretación constitucional; Abuso de poder económico; COVID-19

## Introdução

Desde a eclosão da pandemia do vírus SARS-CoV-2, causador da condição patológica COVID-19, a população mundial - mas de forma mais premente aquela que reside em países subdesenvolvidos ou pobres - foi colocada em uma situação de constante estresse, tendo que conviver com o medo de infectar-se ou de infectar ao próximo, situação que ensejou a adoção de medidas de proteção sanitária, como a utilização de utensílios como equipamentos de proteção individual, dentre estes a máscara descartável, sendo a mais conhecida, e utensílios de higiene pessoal, dentre os quais estão o sabão, o detergente e o álcool em gel.

No Brasil, a crise econômica e sanitária engendrada pela pandemia intensificou as consequências dos traços mais problemáticos da sociedade, como a pobreza, o desemprego, a desigualdade de renda, o atraso tecnológico e um setor público ainda muito aguerrido ao modelo patrimonialista de gestão.

Nesse contexto, não tardou a surgir junto a órgãos de fiscalização de mercado, à imprensa e mesmo ao judiciário os flagrantes dos nossos vícios e, dentre estes, o abuso de poder econômico praticado por empresários que, de forma egoística e à despeito do interesse coletivo, procuravam lucrar com a calamidade, precificando de maneira abusiva produtos essenciais à prevenção do contágio.

Antecipando-se à práticas de mercado abusivas, o legislador constituinte decidiu reprimir, por vias do Art. 173, §4º, aqueles comportamentos voltados à eliminação da concorrência, à dominação dos mercados, e ao aumento arbitrário dos lucros. Disposição que, mais tarde, veio a ser especificada infra-constitucionalmente, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor e da Lei nº 12.529/11.

Não obstante a iniciativa legislativa, a história econômica recente do Brasil mostra que é necessário cautela ao se propor um controle de preços frente a um suposto aumento abusivo, sob a pena de, no intuito de abastecer o mercado, acabar por sanar os incentivos para que os agentes econômicos continuem a fazê-lo, conferindo aprendizado duro à lição do ministro Luís Roberto Barroso (2014), segundo a qual, “*o controle de preços e a indexação são duas tentações permanentes, que levam direto para o inferno*”.

Daí a necessidade de resgatar os motivos que fazem da livre iniciativa um princípio constitucional e de investigar em que medida e por quais razões (se essas existem) esses motivos devem ser perpassados em prol do interesse público.

Esse artigo tem como objetivo investigar o *rationale* de que a livre iniciativa se contrapõe à proteção do consumidor, e que a intervenção do estado é necessária para a prática de preços abusivos, principalmente em tempos de calamidade pública, como a atual crise do COVID-19, produzindo, nesse intuito, uma análise tanto bibliográfica quanto empírica. Por fim, com base nas análises e resultados obtidos, propomos melhorias em relação à interpretação dada ao Art. 173, §4º da constituição federal.

## Metodologia

*Ab initio*, o trabalho traz um material introdutório do qual esta metodologia faz parte, sendo necessário para que o leitor se situe no debate que será posto adiante.

Será realizada uma revisão de conceitos e elementos históricos na formação da ordem econômica da constituição de 1988, dando especial ênfase ao Princípio da Livre Iniciativa e da Razoabilidade como limitadores da intervenção disciplinadora do Estado, bem como as diferenças a que lhes diz respeito na Carta de 88 em comparação com as Cartas anteriores.

Posteriormente, serão analisadas as normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao abuso de poder econômico, dando ênfase àquelas que se referem à vedação do aumento arbitrário dos lucros, cerne da discussão proposta pelo artigo, aqui terá por objetivo uma análise exploratória e descritiva.

Findada a análise das normas e suas aplicações, será introduzida a análise econômica do direito e, à sua luz, uma exposição do que a ciência econômica pode fornecer de subsídio teórico para a compreensão do princípio da livre iniciativa, explicando o que torna possível a prática de preços abusivos para a teoria econômica e as possíveis consequências.

Partimos, então, para uma análise empírica, onde serão utilizados dados do SIDRA (IBGE), DTB (Divisão Territorial Brasileira), do CNAE (IBGE) e dos sites Preço da Hora da Paraíba e da Bahia (TCE PB e TCE BA, com dados das respectivas SEFAZ's - Secretarias da Fazenda dos Estados). Foram utilizados para a coleta dos dados o Google Sheets, para tratamento dos dados e estimação dos modelos, o RStudio.

O objetivo era explorar as relações existentes entre a quantidade de fabricantes de álcool (CNAE 19.31-4), fabricantes de detergentes (CNAE 20.61-4), fabricantes de bebidas alcoólicas (CNAE 11.1) e de varejistas de produtos da mesma classe CNAE do álcool em Gel (46.84-2) com a variação de preços entre os meses de março e abril de 2020, com ênfase maior na variação entre março e agosto, já que se tratou do período onde as consequências da pandemia foram mais disruptivas e durante o qual a demanda por álcool em gel aumentou sem o atrito do isolamento social legislado, pois em boa parte de março o comércio funcionou normalmente em ambos os estados<sup>1</sup>.

A razão de restringir a análise à Bahia e a Paraíba se dá pelo fato de ambos os estados terem a mesma plataforma de consulta pública dos preços sendo praticados no comércio, tendo como fonte as Notas Fiscais Eletrônicas emitidas, com atualização diária, o que minora diferenças de método de coleta e tratamento de dados que surgiriam caso se trouxesse para o estudo dados de outros sites que fazem o trabalho de coletar os preços praticados, mas em outras regiões do país.

A análise também foi restrita a algumas das cidades que possuíam ao menos uma fábrica de bebidas alcoólicas OU uma fábrica de detergentes OU uma fábrica de álcool OU um atacado na classificação CNAE 46.84-2. Ficaram excluídas da análise aquelas cidades que não tinham registro de compras nas últimas 72h em um raio de 15km a partir do centro. A coleta dos dados se deu entre os dias 13 e 15 de setembro de 2020.

---

<sup>1</sup> O primeiro Decreto do Governo Baiano destinado ao fechamento de estabelecimentos comerciais em virtude do COVID-19 foi publicado no dia 27 de Março: DECRETO Nº 19.586/2020, enquanto que na Paraíba o primeiro decreto nesse sentido foi publicado no dia 21 de Março: Decreto Estadual nº 40.135/2020.

Por os sites e aplicativos Preço da Hora não disponibilizarem uma estatística por município diretamente, optou-se por coletar manualmente os dados obtidos pelo site em municípios selecionados da Bahia e da Paraíba, tirando uma média dos preços praticados por diferentes fornecedores, para diferentes marcas, para cada período entre março e agosto. A pesquisa nos sites se limitou à venda de álcool em gel 500g, e foram excluídos da análise qualquer diferença perceptível de produto, como fragrâncias diferenciadas.

Após a coleta de preços médios, tirou-se a taxa de variação entre os meses de março e abril. Muitos dos estabelecimentos pesquisados tinham informações faltantes para alguns dos meses, casos em que os seguintes condicionais foram aplicados:

**Tabela 1 - Estratégia para lidar com dados faltantes**

<b>Dado faltante</b>	<b>Condição de substituição (<i>if statement</i>)</b>	<b>Aplicar (<i>if = TRUE</i>)</b>
Março/2020	Se o preço de Abril não for faltante	Preço de Abril
	Se o preço de Abril for faltante	Preço de Maio
Abril/2020 a Agosto/2020	Se o preço do mês seguinte não for faltante, mas o do mês anterior for	Preço do mês seguinte
	Se o preço do mês seguinte não for faltante, e nem o preço do mês anterior	Média dos preços do mês seguinte e do mês anterior
Abril/2020	Se o preço do mês seguinte e o do mês anterior for faltante	Preço de Junho
Maio/2020	Se o preço do mês seguinte e o do mês anterior for faltante	Preço de Julho
Junho/2020	Se o preço do mês seguinte e o do mês anterior for faltante	Preço de Agosto
Julho de 2020	Se o preço do mês seguinte e o do mês anterior for faltante	Preço de Maio
Agosto de 2020	-	Preço de Julho

Ao todo, foram analisadas 9 cidades, 14 empresas e 6 marcas na Paraíba, enquanto que na Bahia foram 40 cidades, 143 empresas e 43 marcas, compreendendo a divisão mesorregional abaixo:

**Tabela 2 - Cidades, empresas e marcas analisadas, por mesorregião e estado**

<b>Mesorregião</b>	<b>UF</b>	<b>Cidades</b>	<b>Empresas</b>	<b>Marcas</b>
Agreste Paraibano	PB	2	5	2
Mata Paraibana	PB	5	7	5
Sertão Paraibano	PB	2	2	2
Centro Norte Baiano	BA	4	18	11
Centro Sul Baiano	BA	8	29	15
Extremo Oeste Baiano	BA	1	2	2
Metropolitana de Salvador	BA	15	52	26
Nordeste baiano	BA	3	14	10

Sul Baiano	BA	7	24	14
Vale São-Franciscano da Bahia	BA	2	7	7

Não se conhece a razão pela qual a Paraíba tem um número tão menor de cidades em que compras de álcool em gel foram registradas na janela de tempo da pesquisa. Talvez um dos motivos seja o fato de que enquanto a Paraíba vem registrando uma tendência de queda dos casos por dia desde Agosto, apenas agora é que a Bahia parece começar a sua tendência de queda no mesmo índice, estando a doença mais vívida nos anseios e memória dos Baianos<sup>2</sup>. Não é escopo deste trabalho, entretanto, analisar essa questão.

Dentre as limitações da pesquisa estão a falta de uma análise estatística mais aprofundada da regressão que será performada, o que naturalmente não permite afirmar com precisão o quão próxima ela se encontra de ser o melhor estimador linear não viesado. Outra limitação é o número baixo de amostra.

Expostos os resultados da análise empírica, segue-se para as conclusões concernentes à interpretação do texto constitucional e trazemos as conclusões do trabalho.

## Princípios da ordem econômica e financeira

O legislador constituinte elegeu no art. 170 da Constituição Federal nove princípios que guiam a ordem econômica, sendo eles os princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais, da busca do pleno emprego e do tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob leis brasileira, tendo neste país também sede e administração. Esses princípios são inseparáveis do restante da constituição, especialmente dos direitos e garantias fundamentais (HORTA, 1991).

Assim, como os princípios da ordem econômica dialogam com os outros princípios da constituição, eles também dialogam consigo mesmos. Nesse sentido, não há qualquer inconsistência *a priori* em a defesa da livre concorrência, por exemplo, beneficiar o consumidor. De fato, a teoria econômica mostra que esse deve ser o caso<sup>3</sup>.

## A constituição econômica (formal)

Originado a partir do fim da primeira guerra, o conceito de constituição econômica reflete, como o termo “constituição”, um ânimo de reconstrução social, reconstrução essa que assenta as bases para um sistema econômico, que se sujeita a uma escolha política. Nas palavras de André Ramos Tavares, o conceito começou a existir “quando da conformação consciente e sistemática da ordem econômica por uma decisão política, sendo viável, inclusive, expressá-la pela ideia de política econômica” (TAVARES, 2011)

<sup>2</sup> Ver gráficos da Bahia e da Paraíba em <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/#/>

<sup>3</sup> É por isso que a demanda em um mercado perfeitamente competitivo é infinitamente elástica, o que impede a prática de preços de monopólio. Sobre isso, ver Varian (2010)

A carta magna de 1988 trouxe em seu corpo um conjunto de normas com a finalidade de regular o sistema econômico dentro do estado brasileiro. Essas normas constituem aquilo que se entende por constituição econômica<sup>4</sup>, tendo estreado na história das constituições brasileiras já na carta de 1934, na esteira de experiências além do atlântico na conquista de direitos de 2ª geração, evidenciando-se nesse processo a constituição de Weimar.

## **Evolução histórica, constituições anteriores**

Cumpra a qualquer que anseie abordar a Constituição Econômica por uma determinada luz, o que pretende-se nesse artigo, avaliar também o contexto constitucional em que ela foi inserida, valendo-se para isso, nas palavras de André Ramos Tavares, “*de todo o arcabouço fornecido pelo constitucionalismo pátrio.*” Razão pela qual é necessária uma breve análise da evolução da ordem econômica nos textos constitucionais brasileiros, da constituição de 1824 à de 1988, para melhor compreensão da relevância da carta atual.

Inspirada na constituição francesa, de 1814, a constituição imperial de 1824 foi talvez a que mais deu destaque ao princípio da livre-iniciativa, mas sofria de sérios problemas quanto à liberdade política dos constituídos, questão que foi superada pela constituição de 1891 que constituiu um avanço nas liberdades políticas, sendo esta a primeira a prever expressamente a liberdade de associação.

Mais tarde, com a revisão constitucional de 1926, mais poder de intervenção econômica foi passado à União Federal, aí incluso a competência privativa para “*legislar sobre o comércio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos*”. Esse poder intervencionista foi aprofundado na constituição de 1934, sendo a primeira constituição brasileira a instituir expressamente uma ordem econômica.

O direito de propriedade, que na constituição imperial era considerado “*em toda a sua plenitude*”, e contra o qual se erigia “*uma única exceção*”, passa na Constituição de 34 a ter muito menos louvor, sendo as ressalvas ao mesmo mais grifadas do que a sua garantia. Foi aqui, também que se deu início ao elemento programático nas constituições brasileiras.

A constituição de 1937, também chamada de polaca, por ter sido imposta de forma autoritária, nos mesmos moldes que ocorreu com a carta polonesa em 1935, tratou extensivamente da ordem econômica, entendendo no estado o condão de corrigir as ineficiências da iniciativa individual, conciliar conflitos produtivos e de introduzir o nacionalismo como norte para as forças de mercado. Concentrador, o estado que a Constituição Polaca sustentava pretendeu “*substituir o capitalismo por uma economia corporativista*” (BASTOS, 1998), onde corporações protegidas pelo estado iriam organizar a economia da produção.

Em termos de poder do estado sobre a economia, a carta de 46 constituiu um retorno às diretrizes constitucionais de 1934, tentando alcançar uma solução harmoniosa entre a intervenção e a liberdade, mas sem precisar exatamente como isso seria feito. Apesar de ter estreado em seu texto a conciliação entre a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, que mais tarde se consagraria na história constitucional brasileira, sofreu, por isso, várias críticas de contemporâneos.

---

<sup>4</sup> Há alguma divergência doutrinária sobre se a Constituição Econômica deve ser entendida em seu sentido formal (posicionamento de José Afonso da Silva) ou em seu sentido mais amplo, compreendendo nele tanto preceitos quando instituições jurídicas (Vital Moreira). Ao longo desse artigo, usaremos o termo para nos referirmos à aquela parte formal da constituição que lida com a ordem econômica e financeira.

A constituição também permitia ao Estado monopolizar indústrias ou atividades por “*interesse público*” e abria uma grande margem para a intervenção do estado na ordem econômica.

Para alguns doutrinadores, como Oscar Dias Corrêa, a Constituição de 67 não trouxe ordem econômica, tendo também marcado início de uma centralização tributária, em seu art. 8º, inc. XIII, que perdura no Brasil até o momento em que esse artigo está sendo escrito.

O único artigo que pode ser considerado referente a alguma ordem econômica é o art. 157, que pautava a mesma pela finalidade de realizar a justiça social através dos princípios da harmonia e solidariedade entre os fatores de produção e do desenvolvimento econômico. Esse mesmo artigo, em seu §8º, também permitia a criação do monopólio pela União através de Lei Federal por motivo de segurança nacional ou para corrigir setores que se mostrassem ineficientes no regime de livre-iniciativa. Ainda, de acordo com a Carta, a exploração econômica deveria ser realizada preferencialmente pelo setor empresarial privado (Art. 163 caput e §1º).

A Constituição Federal de 1988 inova, “*pela primeira vez, na história constitucional, utiliza-se a expressão ordem econômica e financeira. Era praxe a referência a uma ordem econômica e social*”, fez uma opção pelo sistema econômico capitalista, o que se notabiliza pelo “*reconhecimento da legitimidade da apropriação privada dos meios de produção*” e “*pela declaração do postulado da liberdade e, em especial, da livre-iniciativa privada*” (TAVARES, 2011).

Na história da ordem econômica nas constituições brasileiras, não há dúvidas de que a Carta de 88 trouxe uma ruptura para com o status quo intervencionistas das cartas anteriores, tirando também do legislador ordinário a competência para intervir na atividade econômica que antes lhe era assegurada.

De fato, trouxe um ar liberalizante que estava em falta nas constituições que lhe antecederam, e tal mudança criou um ambiente institucional solícito para que, mais adiante, o país saísse da hiperinflação, abrisse o mercado para a competição externa, privatizasse várias estatais e reconhecesse em lei a importância da responsabilidade fiscal.

Mesmo nos anos 2000, em que houve uma maior incidência de políticas sociais, o método vencedor para a assistência sendo do Bolsa Família, e não o Fome Zero, testemunha a face liberalizante<sup>5</sup> das leis brasileiras, uma vez que confere ao destinatário da política o poder de escolha, através de uma transferência de recursos direta.

Assim, o tom das políticas que sucederam a carta de 1988 testemunham que a violação ao princípio da livre iniciativa, sob o manto da Constituição Cidadã, deve ser exceção à ser justificada.

## **O princípio da livre iniciativa**

Em sua fábula das abelhas, Bernard de Mandeville (1725) foi um dos primeiros autores a entender que o combate aos interesses privados nem sempre produz o bem comum da sociedade, pensamento que depois seria aprofundado por Adam Smith (1776), imortalizando-o em sua “*mão invisível*”, popularizada na sua *magnum opus* “*Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações*”.

---

<sup>5</sup> Ver <https://mercadopopular.org/economia/as-raizes-liberais-do-bolsa-familia>

A ideia de que as pessoas, mesmo agindo em seu pior estado - o vício - gerariam o bem comum na condição que fossem deixadas livres, ensejou a defesa da livre iniciativa pela teoria econômica já de berço.

Ao mesmo tempo em que Smith publicava a sua grande obra, do outro lado do Atlântico os americanos se revoltavam contra as intervenções econômicas que lhes eram impostas pela metrópole inglesa, intervenções essas que se davam à despeito da representação política dos mesmos, conflito que acabou por fazer ouvir o grito “*no taxation without representation*”.

A revolução americana veio no esteio da Gloriosa, que havia limitado o poder do monarca na Inglaterra em 1688, e precedeu a Revolução Francesa em apenas 13 anos. Ao redor do mundo, essas revoluções tinham como ponto comum a liberdade política e - em algumas mais que em outras - a liberdade econômica<sup>6</sup>, tendo levado a alcinha de revoluções burguesas, já que catalisadas pelo descontentamento da classe comercial com o sistema absolutista de governança e um regime econômico mercantilista.

Essas experiências históricas ajudaram a firmar os direitos de primeira geração, dentre os quais os direitos à vida, liberdade e propriedade, direitos estes que conduzem o princípio constitucional da livre iniciativa.

Como camadas de uma cebola, os princípios da ordem econômica petrificados na constituição cidadã se sobrepõem uns aos outros, sendo frutos de uma construção histórica entre os direitos conquistados pelo estado liberal (propriedade, livre iniciativa, democracia), pelo estado social (assistencialismo, igualdade de oportunidades) e do estado pós-social (proteção ao meio ambiente, ao consumidor).

Essas camadas, entretanto, não se sucedem hierarquicamente, não caindo o constituinte nos erros lógicos do *argumentum ad antiquitatem* ou do *argumentum ad novitatem*. Pelo amor ao debate, mesmo que admitíssemos o critério temporal para determinar o direito que se sobrepõe, no caso do princípio da livre-iniciativa, caro a este trabalho, este venceria nas duas frentes. É que o princípio é, não só um princípio fundador do próprio constitucionalismo, como um princípio que renasce das cinzas da história como uma fênix. Podendo, nesse sentido, ser tanto considerado velho quanto novo. Celso Bastos (2000) explica que:

O século XX assistiu a agravos muito grandes à livre-iniciativa, na medida em que viu o surgimento de revoluções com ideologias inteiramente opostas, como é o caso da Revolução Socialista Soviética e depois a sua expansão por diversos outros países. Mas este mesmo século XX assistiu à decadência e extinção de quase todos os Estados regidos por economias de modelo comunista. (...) Hoje, a rigor, não se pode admitir a existência de um país que se guie inteiramente por princípios opostos à livre-iniciativa.

Entretanto, como já dito, não se pode descartar um direito fundamental em virtude de uma tensão com outros direitos fundamentais (LENZA, 2015, Pp. 171) pelo mero fato deste ser mais antigo, decorrendo daí a necessidade de sopesá-los em relação a casos concretos.

---

<sup>6</sup> No caso da revolução gloriosa, o ânimo teve também a liberdade de expressão e de pensamento, vez que motivada por razões religiosas.

Assim, o legislador originário da carta de 88 fez uma escolha pelo sistema econômico capitalista, erigindo o direito à propriedade como fundamental e inviolável, mas manteve - como as constituições burguesas do pós-guerra, uma parte programática na qual são economizados os propósitos específicos, enquanto que os termos difusos, com significado obscuro, são frequentemente requisitados, seguindo uma tradição brasileira já notada por Pontes de Miranda (1947):

(As constituições burguesas do pós guerra) São Constituições de intenções teleológicas, que apenas atenuam o liberalismo sistemático do tipo constitucional do Século XIX e fim do Século XVIII. É interessante observar que ficam em terreno ético, quase sempre em fórmulas propositadamente vagas ou ingênuas.

Barroso (2015) dissecou 4 elementos essenciais do princípio da livre iniciativa, quais sejam: “a existência de propriedade privada, isto é, de apropriação particular dos bens e dos meios de produção”; a liberdade de empresa; a livre concorrência, “lastro para a faculdade de o empreendedor estabelecer os seus preços”, e por fim, porém não menos importante, a liberdade de contratar, “decorrência lógica do princípio da legalidade, fundamento das demais liberdades, pelo qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Assim, no nosso texto constitucional, vemos que esses elementos encontram-se ajouçados em diversos dispositivos. A propriedade privada está disposta no Art. 5º, XXII e Art. 170, II; enquanto que a liberdade de empresa se encontra no Art. 170, parágrafo único; a livre concorrência, por sua vez, tem guarida também no Art. 170, mas dessa vez no inciso IV; por fim, a liberdade de contratar é um eco do princípio administrativo da legalidade, esculpido segundo inciso do Art. 5º.

O princípio da livre iniciativa é usualmente utilizado na nossa jurisprudência, nesse sentido, cabe colher a inteligência do julgado abaixo, contra a aplicação desmedida de multa pelo PROCON devido a suposta prática de “preço abusivo”. Segue-se:

2. Análise do conjunto probatório que não indica a prática de conduta abusiva que poderia configurar ofensa às regras econômicas ou de consumo. Embora pelo ente público tenha havido conclusão pela abusividade na ampliação da margem de lucro, o que apurou nos 03 (três) meses que antecederam a autuação, ao fixar o preço dos combustíveis, o comerciante deve levar em conta diversas outras circunstâncias, tais como salário de funcionários, preço de compra, despesas com a atividade comercial, e os tributos incidentes, não havendo como, tão somente pela diferença entre o preço da aquisição do combustível (com novas alíquotas) e o preço de revenda, desconsiderar os demais fatores para concluir pela aplicação de sanção. 3. A par da inexistência da ilegalidade e de vantagem manifestamente excessiva, a afastar a incidência do que dispõe o artigo 39, V, do CDC, impõe-se observar que, dentre os fundamentos adotados pela República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º da Constituição Federal, encontram-se os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, considerado como um dos pilares da Ordem Econômica Constitucional Brasileira. Precedentes deste TJ/RS. APELAÇÃO DESPROVIDA, UNÂNIME. (TJ-RS - AC: 70083328500 RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Data de Julgamento: 19/02/2020, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 03/03/2020).

## O princípio da razoabilidade

O princípio da razoabilidade é aquele que veda o comportamento desmedido por parte da administração pública, aquele que reage em excesso a um problema<sup>7</sup>, em que a solução proposta não apenas deixa de resolvê-lo, como cria outros piores, ou acaba por magnificar o problema que se pretendia resolver.

Tendo como origem histórica na *Magna Carta* (Inglaterra) e no *Bill of Rights* (Estados-Unidos da América), o princípio a que nos referimos alcançou notoriedade na aplicação do *substantive due process of law* pela Suprema Corte Americana entre o final do século XIX até a década de 30, passando então por um hiato de desprestígio até renascer com altivez na década de 50, uma história que se confunde muito com a trajetória do princípio da livre-iniciativa.

No Brasil, o princípio - apesar de não disposto expressamente em texto constitucional - é doutrinariamente reconhecido como tal, além de figurar na jurisprudência pátria e ser expressamente reconhecido em leis infraconstitucionais, como no caso da Lei Nº 9.784/99, caput, que disciplina o processo administrativo na Administração Pública Federal.

A título de exemplo da aplicação do princípio na jurisprudência pátria, cabe colher a inteligência do voto do relator Min. Celso de Mello na ADI 1158/94, contra gratificação desmedida concedida a servidor em férias, por força de lei:

A norma legal, que concede a servidor inativo gratificação de férias correspondente a um terço (1/3) do valor da remuneração mensal, ofende o critério da razoabilidade que atua, enquanto projeção concretizadora da cláusula do substantive due process of law, como insuperável limitação ao poder negativo do Estado. Incide o legislador comum em desvio ético-jurídico, quando a concede a agentes estatais determinada vantagem pecuniária cuja razão de ser se revela absolutamente destituída de causa.<sup>12</sup> (Relator(a): Min. Celso de Mello Julgamento: 19/12/1994 Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Publicação: DJ 26/05/1995 PP-15154 EMENT VOL-01788-01 PP- 00051)

A razoabilidade a que faz menção o princípio é constituída de dois elementos, quais sejam a *razoabilidade interna* e a *razoabilidade externa*, sendo aquela concernente à adequação racional, *na norma*, entre seus motivos, meios e seus fins, enquanto que esta se refere à adequação racional *entre a norma e os meios e fins constitucionais*.

Tão importante é o princípio da razoabilidade que o ministro Barroso o coloca, junto com o princípio da livre iniciativa, como um limitador da discricionariedade legislativa e administrativa do governo no âmbito econômico, permitindo ao Judiciário invalidar atos dos outros poderes quando:

- (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado;
- (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual;
- (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha.

---

<sup>7</sup> Daí porque o princípio por vezes leva a alcunha de “princípio da proibição do excesso”.

Assim, não basta ao governo agir de forma bem intencionada para solucionar as práticas “abusivas” no sistema econômico, este deve provar a racionalidade de suas soluções, isto é, a adequação delas aos fins, que foram inspirados pelo motivo de preservar certos direitos.

De fato, já é ultrapassada a noção de que o legislador poderia pela mera atividade legiferante nos livrar de todos os problemas que emergem da vida em sociedade. Faz-se indispensável uma priorização da qualidade da norma frente à produção legislativa em escala industrial.

Testemunho recente dessa imperiosidade da qualitativa é a constatação no direito constitucional comparado feita por Yeung e Bodart (2017) de que a relação entre direitos sociais garantidos nas constituições e indicadores objetivos de progresso social, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou o PIB Per Capita é, na melhor das hipóteses, inexistente, e na pior delas dano.

Nos anos 80, a violação sistemática ao princípio da razoabilidade foi chancelada pela ânsia paternalista de proteger o consumidor do aumento arbitrário dos lucros, o resultado foi o desabastecimento generalizado. Giambiagi e Villela (2011), explicam que:

Produtos que foram congelados com defasagem em relação à média do período anterior foram os primeiros a desaparecer das prateleiras. Esse foi o caso dos produtos que, no dia 28 de fevereiro, estavam em promoção. Além desses, surgiam problemas no preço de produtos da cesta básica, ficando a margem de comercialização (diferença entre os preços de varejo e de atacado) praticamente nula. Por fim, aço, combustíveis, tarifas públicas e outros produtos também mostraram defasagens dos preços em relação aos custos. Começaram a surgir filas e, com cada vez maior frequência, o fenômeno do ágio.

Assim, percebe-se aqui um exemplo de clareza solar: o tabelamento de preços, que pretende tutelar o direito a produtos básicos aos cidadãos, mesmo aqueles da cesta básica, fere o princípio da razoabilidade por não ser o meio adequado ao fim percebido, por não ser uma medida exigível e nem necessária, e também não se pode duvidar de sua desproporcionalidade em sentido estrito, na medida em que poder comprar menos bens essenciais com a mesma renda é preferível a não poder comprar nada.

É preciso cautela para que novas violações a este princípio não venham a ser recepcionadas de bom grado pelas cortes brasileira como se direito consumerista pátrio se prestasse à função de Cavallo de Tróia. Nesse sentido, alerta Scotoni (2011) que:

Há alguns sérios exemplos na jurisprudência brasileira de decisões de caráter paternalista que implicaram em efeitos danosos para o próprio consumidor, causando a distorção da tutela protetiva conferida pelo CDC e apontado para efeitos da perigosa causalidade reversa.

## **Análise normativa**

O art. 173, § 4.º, dispõe que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à **dominação dos mercados**, à **eliminação da concorrência** e ao **aumento arbitrário dos lucros**. Vejamos:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

A dominação dos mercados e eliminação da concorrência são temas umbilicalmente ligados ao sistema brasileiro de defesa da concorrência, em que o CADE assume papel protagonista. Nesse âmbito, é de conhecimento a influência da teoria econômica, em especial da colaboração dada pela Universidade de Chicago, no trabalho dos conselheiros. Como argumenta Schuartz (2008):

Não há no direito brasileiro exemplo análogo de colonização, por uma teoria originalmente extra-jurídica, dos programas normativos e argumentos substantivos utilizados enquanto premissas nas atividades de interpretação e aplicação do direito

No âmbito consumerista, a norma constitucional supracitada serviu, em conjunção com o Art. 170, inc. V<sup>8</sup>, de fundamento jurídico para a Nota Técnica nº 01/2020/3CCR, emitida pelo Ministério Público Federal quando das primeiras semanas do isolamento social ensejado pela pandemia do COVID-19, argumentando que:

a primeira conclusão que se extrai sobre o tema é que o Poder Público, incluindo o Ministério Público, não deve ordinariamente se imiscuir na liberdade econômica, tendo, porém obrigação de intervir em situações de abusos que atentam contra a própria liberdade econômica, notadamente o aumento arbitrário de lucros.

A tese trazida pelo o *parquet* federal é aquela segundo a qual o aumento arbitrário dos lucros se dá em virtude do excesso de uma liberdade econômica autofágica, sendo arbitrário o aumento dos preços no momento da pandemia devido à “*demanda aumentada e inelástica*” e a uma “*barreira de tempo de difícil transposição*” que impediria aos novos concorrentes colocar a tempo seus produtos no mercado, principalmente aqueles que exigem uma maior complexidade, como os respiradores<sup>9</sup>.

No mesmo tino, em 2011 coube a Lei nº 12.529, em seu Art. 36, especificar melhor em que termos o dispositivo constitucional poderia ser empregado. O dispositivo constitucional inspirou também o Art. 39 do CDC, e a sua posterior alteração, em 1994, para fazer constar também como prática abusiva “*elevantar sem justa causa o preço de produtos ou serviços*”.

---

<sup>8</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V - defesa do consumidor

<sup>9</sup> A nota menciona a Informação 21/2020/AC/3CCR, elaborada pela 3ª Câmara de Coordenação e Revisão, que deveria vir como anexo, para chancelar essas informações. Infelizmente não foi possível localizar esse estudo nem como anexo da nota, nem no site da Câmara referida, nem nos diários ou documentos públicos do MPF.

Na medida em que no Brasil não se admite tabelamento de preços, não se trata o artigo de uma vedação genérica ao aumento dos mesmos, mas sim de uma análise destinada a casos concretos. Mesmo no anteprojeto de lei do CDC essa questão foi grifada pelo Ministro Herman de Vasconcelos e Benjamin:

[11] ELEVAÇÃO DE PREÇO SEM JUSTA CAUSA - (...)

Aqui não se cuida de tabelamento ou controle prévio de preço (Art. 41), mas de análise casuística que o juiz e a autoridade administrativa fazem, diante de fato concreto. A regra, então, é que os aumentos de preço devem sempre estar alicerçados em justa causa, vale dizer, não podem ser arbitrários, leoninos ou abusivos. Em princípio, numa economia estabilizada, 'elevação superior aos índices de inflação cria uma presunção - relativa, é verdade - de carência de justa causa'

A importância dessa constatação, a de que o artigo não defende o tabelamento de preços, é nevrálgica para assegurar o respeito ao princípio da livre iniciativa. Esse entendimento ajuda a balizar o julgamento dos magistrados para saber também distinguir o abuso de poder de império por parte da administração do abuso de poder econômico por parte do particular:

b) Todavia, **a decisão administrativa que impôs a penalidade à Apelada não foi devidamente motivada, pois as provas constantes dos autos demonstram que foi justificado o aumento do preço do litro de etanol, não ocorrendo exigência de vantagem manifestamente excessiva.** d) É bem de ver, ainda, que a comparação de preços feita pelo PROCON, considerando apenas, para **a imposição da multa, a alteração do valor do etanol de R\$ 1,25 para R\$ 1,68 o litro, não demonstra, por si só, que o Fornecedor tenha obtido vantagem excessiva em detrimento do consumidor, tampouco que a variação do preço decorra da ganância por lucros abusivos.** e) Nessas condições, **há ilegalidade e abuso de poder na aplicação da multa pelo Procon, pois não houve comprovação da acusação de aumento arbitrário dos lucros ou obtenção de vantagem manifestamente excessiva.** Pelo contrário, restou provado que o aumento do preço do etanol foi plenamente justificado, motivo pelo qual **é nula a multa aplicada, uma vez que ficou caracterizado abuso de poder.** 2) APELO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (TJ-PR - APL: 10646447 PR 1064644-7 (Acórdão), Relator: Desembargador Leonel Cunha, Data de Julgamento: 26/11/2013, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1265 27/01/2014)

## A lei da liberdade econômica

Das normas infraconstitucionais recentes, nenhuma deu tanto protagonismo ao princípio da livre iniciativa como a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a popularmente chamada de "*Lei da liberdade econômica*". No que tange o tema central do artigo, a Lei reconhece o direito de toda pessoa de definir livremente o preço de seus produtos em mercados não regulados (Art 3º, II), o que consiste em uma reafirmação do princípio da livre iniciativa, que fica ainda mais evidente quando traz à baila uma concepção a muito esquecida de conflito de classes, aquele entre o particular e o estado<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei: IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Trazendo ao chão quaisquer abstrações *Rousseauianas* de um legislador que “*a todos os respeitos, é no Estado um homem extraordinário*” (ROUSSEAU, 2002), a lei lança um olhar cético sobre a legitimação automática das medidas restritivas estatais sob o manto do interesse público, proibindo o Estado de tomar atos no sentido de criar regulações ou enunciados que acabem por favorecer grupo econômico ou profissional frente a seus concorrentes, sejam eles nacionais ou não (Art. 4º, I e II).

Em patrocínio ao princípio da razoabilidade, a lei requer que o Estado faça provar tecnicamente a necessidade de suas intervenções mediante análise de impacto regulatório (Art. 5º), e também a presunção de boa-fé do particular perante o poder público (Art. 2º, II; Art. 3º, V), mantendo o ímpeto intervencionista restrito a situações excepcionais, de forma subsidiária (Art. 2º, III).

### **Controle de preços na Pandemia**

A pandemia do COVID-19 lançou o Brasil em uma crise sanitária e econômica, tendo consequências tanto na diminuição da oferta de diversos bens e serviços, pela paralisação do comércio, como um aumento abrupto na demanda por novos bens que seriam, a partir de então, considerados essenciais, como os equipamentos de proteção individual e o álcool em gel.

Esse choque simultâneo tanto de oferta quanto de demanda, não poderia resultar - em um mercado com liberdade de preços - em situação diferente do aumento de preços. Foi esse, inclusive, o tom da Nota Técnica<sup>11</sup> emitida pela SENACON:

Acerca do caso concreto, é esperado que momentos de crise como guerras ou uma pandemia, como o Covid-19, tenham como efeitos: i) um aumento abrupto da demanda, em função de insegurança dos consumidores acerca da continuidade do abastecimento de produtos e serviços e ii) uma diminuição da oferta de produtos, causada pelas paradas nas linhas produtivas. (...) Esses efeitos somados (aumento abrupto de demanda e diminuição da oferta) terão impacto no aumento de preço de produtos considerados essenciais no momento de crise.

Portanto, o comportamento abusivo de mercado, a que se refere o texto constitucional, deve estar situado para além daquilo que seria justificado por esses fatores, ou seja, um aumento no preço que - mesmo numa situação de oferta diminuída e de demanda aumentada - seria exagerado. Ora, um aumento de preço que não se justifica pelas leis de oferta e demanda só poderia ocorrer em uma estrutura de mercado monopolista. Mas esse seria o caso para os bens essenciais na Pandemia, com o álcool em gel e máscaras de proteção individual?

Enquanto não há dúvidas que a constituição e as leis infraconstitucionais vedam o aumento exagerado do preço, há o que se discutir quanto ao meio mais eficiente de constranger os agentes do mercado que procederem dessa maneira. Nas páginas seguintes nós analisaremos não só o meio mais eficiente de coibir o aumento arbitrário dos lucros, como faremos uma revisão crítica dos motivos pelos quais um aumento “exagerado” é considerado uma prática a ser coibida no mercado.

---

<sup>11</sup> Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ, PROCESSO Nº 08012.000637/2020-21

Para essas análises, iremos nos amparar na vertente *Law and Economics* (*Análise Econômica do Direito*), cuja história, metodologia e importância passamos a expor abaixo:

## **Análise Econômica do Direito**

A análise econômica do direito é um movimento de origens acadêmicas, primeiramente liderado por economista e posteriormente tendo como agregados juristas, que busca aplicar o ferramental da microeconomia para analisar o direito.

Muitos creditam o seu início à chegada de Aaron Director na universidade de Chicago. Aaron foi o primeiro editor da revista de Direito e Economia onde mais tarde Coase e Becker, economistas que deram notoriedade à disciplina por terem se laureado, iriam publicar seus artigos seminais, tanto no direito de propriedade como no direito criminal. Dentre juristas, a disciplina foi abraçada por Richard Posner, Guido Calabresi e Henry Manne.

### **É acertado entender a precificação exagerada como ganância?**

Há uma noção comum de que aumentar os preços em uma situação de calamidade pública é anti-ético. Antes de tratarmos a questão sobre o que deve ser feito por um produtor numa situação de calamidade pública, cabe analisar o que pode ser feito por um produtor nessa situação.

Em uma situação de calamidade pública o produtor *pode* auferir lucro com o aumento no preço de seus produtos na condição de que outros produtores não ofereçam produto idêntico, bastante similar ou substituto a um preço mais baixo e a forma que o consumidor tenha fácil acesso e possua conhecimento dessa outra oferta.

Porém, mesmo numa situação de calamidade, o produtor não *pode* assumir um lucro abusivo, mesmo que o consumidor não tenha acesso imediato a outra oferta, isso porque, isto porque um preço alto o suficiente criará incentivos para que o próprio consumidor arque com os custos de procurar outro produtor e obter informações sobre o preço cobrado.

De outra maneira, quando não há outros competidores no mercado, nem oferecendo produtos idênticos, nem similares e nem substitutos, o produtor pode auferir lucro muito acima do preço de custo com o aumento de preços. Mas isso seria justo, ou ético?

A questão sobre a eticidade do comportamento do produtor costuma assumir que é injusto que este se beneficie de uma tragédia, mas esse raciocínio assume a premissa implícita que o produtor nada fez para merecer esse benefício e erroneamente atribui o benefício do produtor a tragédia, como se este se beneficiasse por ter criado um problema.

Na realidade, o benefício que o produtor pode auferir decorre do fato deste fazer parte da solução para a tragédia. Em outras palavras, o produtor, mesmo que monopolista, pode se beneficiar porque ele é o último bastião que separa a necessidade da população por bens essenciais da completa penúria. Sem ele nada poderiam os cidadãos senão aceitar a escassez generalizada.

Assim, o lucro que aufero o produtor é um prêmio que ele coleta na medida em que consegue preservar um bem valioso e escasso, e quão mais valioso e escasso for esse bem, maior é o prêmio a ser recolhido por aquele que consegue mantê-lo a disposição do mercado.

De outro modo, o produtor monopolista que, em uma situação de calamidade, não aumenta o preço do seu produto, corre o risco de condenar, em um menor tempo, à escassez o mercado que abastece e, para além disso, privilegiar o uso desmedido de um bem que - naquela situação - deveria ser preservado e alocado para onde fosse mais necessário.

## **O preço como um mensageiro**

O preço tem dois papéis no sistema de mercado, o papel alocativo e o papel distributivo. O papel alocativo dos preços indica a escassez relativa dos bens e serviços em uma economia, enquanto que o papel distributivo dos preços determina o quanto de bens que agentes diferentes podem comprar, podendo esses dois papéis serem separados, isso decorre do segundo teorema do bem estar. Varian explica que *“we can redistribute endowments of goods to determine how much wealth agents have, and then use prices to indicate relative scarcity”*.

## **Quando a ganância demora a trazer resultados**

Um aumento arbitrário dos lucros, segundo a utilização comum do termo, passa a ideia de um aumento ganancioso dos lucros, um aumento explorador, para o qual não há a tolerância das pessoas. Para fim de compreender adequadamente a natureza de um aumento abusivo de preço, é preciso explorar um conceito econômico que o liga diretamente à sensibilidade do consumidor, qual seja, a elasticidade-preço da demanda.

A elasticidade-preço da demanda ( $E$ ) descreve a variação percentual da quantidade demandada para cada 1% de variação no preço cobrado por um determinado produto. Dizemos que uma demanda é elástica ( $1 < E < \infty$ ) quando uma pequena mudança no preço ocasiona uma grande mudança na quantidade demandada. Alternativamente, a demanda é inelástica ( $0 < E < 1$ ) quando uma pequena mudança no preço ocasiona muita mudança na quantidade demandada.

A essencialidade de um produto está intimamente ligada a sua escassez, e essa última está ligada diretamente à (baixa) quantidade de ofertantes no mercado o que está intimamente ligado também a competição. Mercados competitivos tornam a demanda elástica, mercados monopolizados tornam a demanda inelástica. O *rationale* é bem simples: se o consumidor tem menos escolha, e o produto é indispensável aos seus afazeres diários, então ele aceita o preço que é ofertado.

Existe um certo limite a partir do qual as pessoas começam a demandar por um controle de preços, a ser efetivado pelo Estado, para que elas não tenham que sacrificar uma parte consideravelmente alta de suas rendas adquirindo o produto.

Como argumentado antes, essa não é a melhor alternativa, dado as suas consequências em termos de excesso de demanda. É que o controle de preços altera o papel sinalizador do preço na economia, distorcendo o mercado ao criar uma situação artificial onde parece haver menos escassez daquele produto do que de fato se verifica.

Como resultado, os insumos que antes seriam demandados para abastecer esse mercado passam a ser enviados para outros setores da economia. Com menos incentivos a entrada e um maior incentivo ao consumo, rapidamente essa situação leva a uma escassez generalizada do bem que se quer preservar.

De fato, muito menos distorções causaria se o governo simplesmente transferisse renda e desse às pessoas a quantia necessária para adquirir esses produtos. Mesmo que essa solução provisória não fosse alterar a tendência de alta, os efeitos distorcivos dela seriam muito menores, pois respeitaria as preferências dos consumidores, na medida em que dá a eles a escolha de comprar ou não o álcool em gel. É a lição do segundo teorema do bem estar.

Uma alternativa ainda melhor seria tomar ações de *advocacy* (COPOBIANO; POVOA; SILVEIRA, 2020), no sentido de desregular a produção e facilitar a entrada de novos concorrentes, fator que - por si só - faria aumentar a elasticidade-preço da demanda, na medida em que a estrutura de mercado se aproxima daquela de competição perfeita e os consumidores se tornam cada vez mais sensíveis a uma variação de preços, não porque o bem não seja mais necessário, mas porque existem  $n$  outras ofertas no mercado a um preço menor.

Dada a homogeneidade dos bens essenciais que estamos considerando, como o álcool em gel e as máscaras de proteção individual, e a premência da necessidade por se preservar frente ao contágio disseminado, não é razoável conceber que as pessoas estivessem preocupadas em comprar um produto diferenciado, com odor ou consistência específica a ponto de tolerarem uma grande margem de diferença no preço dos bens oferecidos, razão pela qual é razoável aplicar o modelo de competição perfeita. Em resumo: bens essenciais não são luxo, as pessoas preferem quantidade à qualidade e decidirão, no curto prazo e principalmente no início de uma calamidade pública, com base no preço.

A noção de que existem produtos “*complicados demais*” para que o mercado possa oferecer em tempo hábil desconsidera a inventividade empresarial e os estímulos para que ela possa ser estimulada. Produtos de uso hospitalar se diferenciam entre si quanto à qualidade e precisão, e aqui a estrutura de mercado é outra: a competição monopolística. Como bem aponta Varian (2011):

If a firm is making a profit selling a product in an industry, and other firms are not allowed to perfectly reproduce that product, they still may find it profitable to enter that industry and produce a similar but distinctive product. Economists refer to this phenomenon as product differentiation — each firm attempts to differentiate its product from the other firm in the industry.

Aqui vale a ideia não mais de mercado, mas sim de **indústria**. O controle de preços, nesse sentido, desestimula não só a criação de produtos que são demasiado demorados para chegar ao mercado, como também o tempo, energia, recursos e foco de investidores, acadêmicos e empresários de buscar um meio diferente de obter o mesmo resultado, criando um produto diferenciado<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A título de exemplo, já no início de Abril pesquisadores da UFPB e do IFPB haviam produzido um respirador portátil de baixo custo, inspirados por uma produção similar da Espanha. As técnicas usadas por esses pesquisadores não são tradicionais, mas cumprem o objetivo de salvar vidas. Para diminuir a prática de preços abusivos por parte dos outros fornecedores, muito ajudaria a celeridade na regulamentação feita pela ANVISA. Ver notícia em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2020/04/30/respirador-portatil-de-baixo-custo-e-desenvolvido-em-parceria-por-pesquisadores-da-ufpb-e-ifpb.ghtml>

## Análise empírica, resultado e discussão

O resultado das regressões mostrou que a quantidade de empresas de atacado que oferecem produtos da mesma classe do CNAE ao qual pertence o álcool em gel foi a única variável capaz de explicar com significância estatística a variação percentual nos preços do álcool em gel tanto a nível agregado (inter-mesorregional) quanto a nível desagregado (municipal), mesmo quando considerado os efeitos de todas as outras variáveis estudadas, quais sejam: a quantidade de fabricantes de bebidas alcoólicas, a quantidade de fabricantes de álcool e a quantidade de fabricante de detergentes (hipótese do bem substituto).

Como tanto a regressão múltipla quanto a regressão simples resultaram em  $R^2$  similares e sem perda de significância estatística, optou-se, por economicidade, expor apenas a tabela da regressão simples a nível municipal, o que se segue:

**Tabela 3 - Resultados da regressão simples por MQO**  
(Variação percentual entre março e abril explicada por atacado CNAE 46.84-2)

Coefficientes	Estimativa	Erro padrão	t-valor	p-valor
Intercepto	0,183910	0.541544	0.340	0.7480
Atacado CNAE 46.84-2	-0.12293	0.01894	-6.489	0.00019

$R^2 = 0.8224$ ,  $R^2$  ajustado = 0.8204

## Por uma nova interpretação

Alexy (1986, Pp. 94) aponta para a necessidade de, quando verificada a tensão entre direitos fundamentais, e portanto a necessidade de um sopesamento, a relação de precedência a ser estabelecida ser condicional, de tal maneira que um condicional (C) atue como condição *sine qua non* um princípio (Px) precede um outro princípio (Py), ou em sua formulação genérica:

Uma vez que as circunstâncias observadas em um caso concreto conformem com uma condição C, um dado princípio  $P_y$  precede um outro princípio  $P_x$  e disto decorre uma consequência jurídica R, que tem C como suporte fático ( $C \rightarrow R$ ).

A isto Alexy denominou “lei de colisão” da teoria dos princípios, e tem utilidade para demonstrar a estrutura da solução de uma tensão entre princípios, que requer a demarcação precisa de um condicionante.

Aqui, nos importa analisar o conflito do princípio da proteção ao consumidor ( $P_y$ ) com o princípio da livre iniciativa ( $P_x$ ) na condição do aumento arbitrário dos lucros (C). A análise desenvolvida nesse artigo dá insumo suficiente para argumentar que o aumento arbitrário dos lucros não é condição suficiente para que a proteção ao consumidor preceda o princípio da livre iniciativa. Isso se dá porque essa consequência violaria um outro princípio constitucional, o da *razoabilidade*, uma vez que se trata de uma medida que é, ao mesmo tempo: i) inadequada ao fim perseguido, pois tem como consequência a escassez do bem que se quer preservar; ii) não exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (que seria o estímulo ou, pelo menos, a retirada dos impedimentos à competição, remédio que protegeria o consumidor sem ferir a livre iniciativa) e iii) não é proporcional em sentido estrito, exigindo muito mais perda do que ganho.

## **Conclusão**

Esse trabalho teve por objetivo investigar o rationale por trás do sopesamento do princípio a livre iniciativa com o princípio da proteção ao consumidor, tendo como plano prático o caso da precificação abusiva de bens essenciais durante a pandemia do COVID-19. Após análise histórica, normativa, jurisprudencial e empírica, se verificou que o conflito da livre iniciativa com a proteção do consumidor se trata, nesses casos, de um conflito meramente aparente de princípios fundamentais, não cabendo sopesamento entre um e outro por o condicional ser injustificado. A aplicação de sanções legais ao arrepio da livre iniciativa fere também o princípio da razoabilidade, uma vez que a livre iniciativa constitui, em sua ausência, a causa do aumento e, na sua abundância, a sua cura, como demonstrado pela teoria microeconômica.

## Referências

- ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais: Teoria & Direito Público. Tradução Virgílio Afonso da Silva. [S.l.]: Malheiros, 1986.
- BARROSO, Luís Roberto. Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira. Revista brasileira de Direito Público. Ano 12, n. 45, abr/jun. 2014. p. 9-19.
- BARROSO, L. R. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista de Direito Administrativo, 2015.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.  
\_\_\_\_\_. Direito econômico brasileiro. São Paulo: IBDC, 2000.
- BODART, B.; L YEUNG, L. A Constitucionalização de Direitos Sociais: Uma Análise Econômica. In: LUIZ, F.; SILVEIRA MELLO, F. P. DA; BODART, B. (Eds.). . A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA SEGUNDO MINISTROS, JUÍZES AUXILIARES E ASSESSORES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. [s.l.] Editora Jus Podivm, 2017. p. 113–137.
- BRITO SCOTONI, L. E. Análise econômica do direito do consumidor: O código de defesa do consumidor como norma corretiva no ordenamento jurídico brasileiro. Revista da Associação Mineira de Direito e Economia, v. 5, 2011.
- COPOBIANO, A.; POVOA, M. F.; SILVEIRA, P. B. DA. Revista de Defesa da Concorrência: desafios e perspectivas à luz das orientações da OCDE. Revista de Defesa da Concorrência, v. 8, n. 1, 2020.
- GAMBIAGI, F.; VILLELA, A. Economia Brasileira Contemporânea Lev, 2011.
- HAL VARIAN. Intermediate Microeconomics 8th Edition. [s.l: s.n.].
- HORTA, Raul Machado. Constituição e ordem econômica e financeira. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 28, n. 111, p. 5-20, jul./set. 1991.
- JEAN-JACQUES ROUSSEAU. DO CONTRATO SOCIAL. Literatura, 2002.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947. v. IV.
- SMITH, G. C. M.; MANDEVILLE, B. The Fable of the Bees: Or, Private Vices, Publick Benefits. The Modern Language Review, 1925.
- SMITH, A. An inquiry into the wealth of nations. Strahan and Cadell, London, 1776.
- LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. 20. ed. [s.l: s.n.].
- SCHUARTZ, L. F. A Desconstitucionalização do Direito de Defesa da Concorrência. FGV Direito Rio - Textos para coleção, 2008.

TAVARES, A. R. Direito Constitucional Econômico. 3. ed. São Paulo: Editora Método, 2011.

## ECONOMIA 4.0 e DIREITO 4.0

ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé de; MADI, Maria Alejandra C. e GARCÍA, Manuel Henriques<sup>13</sup>

### INTRODUÇÃO

Este artigo aborda os desdobramentos jurídicos atrelados às mudanças que configuram a Economia 4.0 e propõe uma reflexão sobre o Direito 4.0. Para tal, apresenta uma nova periodização da evolução das atividades econômicas desde a origem do gênero *homo sapiens* até nossos dias com base no conceito de ciência econômica que privilegia o atendimento das necessidades humanas<sup>14</sup>. O objetivo é descrever as características desta evolução desde a origem da atividade econômica até nossos dias, e denominar os períodos ou eras, de acordo com sua capacidade em expandir em velocidade, quantidade e qualidade a produção e distribuição dos bens econômicos.

A atividade econômica surge da ação *homo sapiens* na busca de bens para atender suas ilimitadas necessidades. Cada revolução implica um aumento da produção, distribuição e consumo de bens econômicos em uma velocidade superior ao período anterior, sempre considerando o aumento da população mundial. Alguns estudiosos afirmam que a atividade econômica do sapiens teve início quando ele começou a produzir os bens, e por isto mesmo, os “bens econômicos” passaram a se diferenciar dos bens disponíveis na natureza, chamados de “bens livres”.

Com efeito, as necessidades humanas podem ser atendidas pelos bens livres e econômicos. Enquanto os bens livres são todos os que atendem às necessidades humanas e são oferecidos pela natureza, os bens econômicos dizem respeito aqueles que atendem às necessidades e são produzidos pelos homens mediante a utilização de outros fatores de produção. A expressão “necessidades humanas” se refere a todas as necessidades do sapiens, desde as relativas à sobrevivência e perpetuação da espécie, até as mais complexas, como aquelas relativas à autorrealização, entre outras<sup>15</sup>.

Nesse sentido, a noção de bens econômicos remete a ações que buscam atender necessidades humanas. Mises acreditava que o conceito de economia está atrelado às atividades que buscam atender as necessidades ilimitadas do homem. A esse respeito afirmou: “A economia é a filosofia da vida humana e da ação, e diz respeito a todos e a tudo. É o âmago da civilização e da própria existência do homem” (MISES, 2010, p. 992). Quanto à ação humana, Mises assevera “Ação humana é comportamento propositado” e contínuo, e ainda “Ação significa o emprego de meios para atingir fins” (MISES, 2010, p. 35-37)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé de (Economista, Mestre em Economia, Vice Presidente da Ordem dos Economistas do Brasil); MADI, Maria Alejandra C. (Economista, Doutora em Economia/ UNICAMP, Vice Presidente da Ordem dos Economistas do Brasil) e GARCÍA, Manuel Henriques (Economista e Advogado, Doutor em Economia/ USP, Presidente da Ordem dos Economistas do Brasil).

<sup>14</sup> Do ponto de vista biológico, na expressão *homo sapiens*, o termo *homo* se refere ao gênero, enquanto *sapiens* se refere à espécie.

<sup>15</sup> As necessidades referem-se a desejos e demandas, de acordo com Kotler (2006, p. 22). A esse respeito ver MASLOW (1943).

<sup>16</sup> No que diz respeito à conceituação de Economia, Paul Samuelson ressalta a relação entre fins alternativos e meios escassos:

O estudo de como os homens e a sociedade decidem, com ou sem a utilização do dinheiro, empregar recursos produtivos escassos, que poderiam ter aplicações alternativas para produzir diversas mercadorias ao longo do tempo e distribuí-las para o consumo, agora e no futuro, entre

Para desenvolver as suas ações no âmbito da produção, distribuição e consumo, o sapiens necessita de suas habilidades naturais biológicas e cognitivas, além de capital, recursos naturais, tecnologia e conhecimento de acordo com cada contexto institucional<sup>17</sup>. Com exceção do “conhecimento” os outros recursos produtivos são limitados, logo os bens produzidos também o serão, haverá, portanto, uma “falta” de bens econômicos para atender a necessidades ilimitadas, a esta falta denomina-se “escassez”.

Assim, diante do conjunto das necessidades humanas, definimos “escassez”, em termos econômicos, em função do acesso limitado aos bens (em função do poder de compra, por exemplo). O grande desafio da Ciência Econômica, em conjunto com a Ciência Jurídica, é enfrentar o desafio da “escassez” para contribuir na configuração de soluções que possam melhorar a qualidade de vida, com justiça, equidade e sustentabilidade.

## 1. PROPOSTA DE PERIODIZAÇÃO: DA ECONOMIA 0.0 à ECONOMIA 4.0

A história do desenvolvimento humano e a evolução econômica da Economia 0.0 à Economia 4.0 revelam que houve mudanças abruptas de períodos a períodos na expansão da produção, distribuição e consumo de bens acima do ritmo de aumento populacional<sup>18</sup>. Ao longo desses períodos, a diferença entre as necessidades humanas e o acesso aos bens econômicos sofreu transformações que se revelam em indicadores de pobreza e de escassez. O avanço da produção, distribuição e consumo nas eras Econômicas 0.0, 1.0, 2.0, 3.0 e 4.0 têm implicações quanto à escassez e pobreza da humanidade.

Atualmente, uma das métricas que pode ser destacada é o número de sapiens na pobreza extrema, com renda inferior a 1,90 dólar por dia, valor que representava 10% da população mundial em 2015, de acordo com as Nações Unidas (2019). Esta porcentagem era de aproximadamente de 95% em 1820 e de 36% em 1990<sup>19</sup>.

Outra métrica adotada é o Produto Mundial Bruto per capita - o PIBM.<sup>20</sup> Esta medida considera o valor da somatória do Produto Interno Bruto (PIB) de todos os países, dividido pelo total da população mundial. Na TABELA 1, observa-se a mudança no PIBM per capita que dobrou no período de dez anos entre o fim da dos anos 1980 e o início da década de 1990. Tomando como referência o período entre 1980 e 2017, o valor PIBM per capita quase quintuplicou, sendo USD 2.499,91 dólares em 1980 e USD 10.714,47 dólares em 2017.

### TABELA 1. PIBM e PIBM per capita: 1960 a 2017, anos selecionados.

---

diversas pessoas e grupos da sociedade, a qual analisa os custos e os benefícios da melhoria das configurações de alocação de recursos (SAMUELSON, 1975, p.3, apud Almeida 2012, p. 69).

<sup>17</sup> A ênfase ao conhecimento e aos aspectos institucionais é destacada por Paul Romer, conforme Parkin (2009, p.566).

<sup>18</sup> Em abril de 2020, a população mundial atingiu aproximadamente 7,78 bilhões, de acordo com as estatísticas do Worldometers (2020).

<sup>19</sup> Na Economia 4.0 existe a esperança de eliminar até 2030 a extrema pobreza, tal como preconiza o Banco Mundial.

<sup>20</sup> Para dados adicionais ver Anexo.

ANOS	POPULAÇÃO MUNDIAL BILHÕES	PIBM TRILHÕES	PIBM PER CAPITA
1960	3.032	1,345 USD	446,47 USD
1970	3.686	2,940 USD	797,59 USD
1980	4,439	11,100 USD	2.499,91 USD
1990	5,288	22,540 USD	4.262,85 USD
2000	6,122	33,570 USD	5.484,06 USD
2010	6,933	60,140 USD	9.513,62 USD
2017	7,530	80,680 USD	10.714,47 USD

Fonte: Banco Mundial. Elaborado pelos autores.

A Economia 0.0 representa a era do *homo sapiens* “caçador e coletor”, a Economia 1.0 representa o período em que o sapiens desenvolve a “agricultura, domestica animais e plantas escolhendo assentamentos permanentes”, a Economia 2.0 é o período que inicia as “trocas como atividade rotineira e a especialização da produção de bens econômicos”, e na Economia 3.0 o homem substituiu as “mãos pelas máquinas”. Atualmente, o sapiens vive a Economia 4.0, a “Era do Conhecimento”, onde a produção de conhecimento é matéria prima para a inovação<sup>21</sup> e grande acelerador da taxa de crescimento da produção e da distribuição de bens econômicos acima do aumento da população mundial<sup>22</sup>. Neste contexto, a dinâmica da Economia 4.0 com a “jurisdição” do Direito 4.0 permitirá buscar soluções para a Indústria 4.0<sup>23</sup>, o Marketing 4.0<sup>24</sup>, a Agroindústria 4.0, as Cidades Inteligentes 4.0, a Saúde 4.0, a Educação 4.0<sup>25</sup> e a Sustentabilidade 4.0, dado que a Economia 4.0 pode contribuir com inovações, tais como aplicações de novos materiais tais como o grafeno<sup>26</sup>, inovações tecnológicas tais como o *blockchain*, a quinta geração da internet móvel (5G), o computador quântico comercial, as criptomoedas, entre outras, legalizados pelo Direito 4.0. Nesse contexto, há uma quebra de paradigmas científicos e de configurações institucionais, tal como se observam nas plataformas de negócios digitais.

No QUADRO 1 apresentamos uma síntese da periodização e das características das eras econômicas denominadas de Economia 0.0. .1.0, 2.0, 3.0 e 4.0.

### QUADRO 1. Uma periodização da economia

ERAS ECONÔMICAS	CARACTERÍSTICAS CENTRAIS
-----------------	--------------------------

<sup>21</sup> O termo “inovação” se popularizou em Economia por meio das obras do economista Joseph Schumpeter, em especial do seu livro “Teoria do Desenvolvimento Econômico” publicado em 1912.

<sup>22</sup> Sobre a relevância econômica da produção de conhecimento ver Parkin (2009, p.567).

<sup>23</sup> A respeito da Indústria 4.0, ver a análise desenvolvida por Schwab (2019).

<sup>24</sup> Kotler, Kartajaya, Setiawan (2017) analisam o Marketing 4.0.

<sup>25</sup> Ver Fava (2014), Reis (2019) e Veras (2019) sobre a Educação 4.0.

<sup>26</sup> Hasan e Marion (2019) desenvolvem análise sobre a aplicação e comercialização do grafeno.

ECONOMIA 0.0 Com início há 200.020 ANOS *	SURGE O <i>HOMO SAPIENS</i> : início das suas ações econômicas para atender as necessidades de sobrevivência e perpetuação da espécie.
ECONOMIA 1.0 Com início há 12. 020 ANOS	SURGE A AGRICULTURA com o cultivo de alimentos e domesticação de animais pelos sapiens.
ECONOMIA 2.0 Com início há 10.020 ANOS	EXPANDEM-SE AS TROCAS e A ESPECIALIZAÇÃO DO TRABALHO: a rota das sedas (há 10 mil anos), Grécia Helênica (há 6 mil anos). No Ocidente, fim do feudalismo (século XV). Fim da Idade Média início da Moderna.
ECONOMIA 3.0 Com início há 260 ANOS	SURGE A INDÚSTRIA: máquina a vapor (1760). Substituição das mãos do sapiens, da força dos animais por máquinas e outras fontes de energias para a produção e a distribuição de bens econômicos (no final do século XVIII). Consolida-se o trabalho assalariado.
ECONOMIA 4.0 Com início há 28 ANOS **	SURGE A ERA DO CONHECIMENTO com a internet (1992). Surgem inovações disruptivas, tais como, a Internet das coisas (IoT), a inteligência artificial (IA.), o <i>blockchain</i> , A produção acontece em rede e mudam formas de comercialização via plataformas digitais. As mudanças da Economia 4.0 levam à revisão dos fundamentos das dinâmicas setoriais, sendo possível falar em Saúde 4.0; Educação 4.0; Agricultura 4.0, Marketing 4.0; Indústria 4.0.

Nota: \* Os 20 anos finais de cada período representa os primeiros 20 anos do século XXI. \*\*28 anos atrás representa: os 8 últimos anos do século XX e os primeiros 20 anos do século XXI

Fonte: Elaborado pelos autores.

As mudanças de uma era para a outra decorreram de muitas condições biológicas, ambientais, econômicas, sociais, culturais e políticas. Tais mudanças não significaram a total extinção da era anterior, mas implicaram certa coexistência do novo e do velho. Nesse sentido, a Economia 4.0 incorpora características de todos os períodos anteriores. A seguir, vamos destacar as principais mudanças e inovações que influenciaram a trajetória da evolução da ação econômica do sapiens ao longo das Eras econômicas.

## 1.1 ECONOMIA 0.0

Consideramos que a **Economia 0.0** abrange desde origem do *homo sapiens*, datada de 200 mil anos atrás, até a Revolução Agrícola que ocorreu há 12 mil anos (HARARI, 2017, p. 9). Este primeiro período representa o mais longo no qual a espécie sapiens viveu no planeta Terra, de acordo com os conhecimentos científicos até hoje (NEVES, 2006). Neste período, a atividade econômica predominante era a caça e a coleta de tudo que a natureza oferecia. Das escolhas para a sobrevivência na Economia 0.1 era a coleta que predominava, considerando nossa frágil estrutura física em relação aos outros seres.

Com efeito, nos primeiros tempos da **Economia 0.0**, de todos os gêneros biológicos existentes, o *homo sapiens* era um dos mais frágeis. Coexistimos com diferentes espécies humanas que, inclusive, eram mais fortes fisicamente. Harari (2017, p. 16) alerta que “há 100 mil anos o nosso planeta foi habitado por pelo menos seis espécies humanas diferentes”<sup>27</sup>. A

<sup>27</sup> Aqui o termo humanas (*homo*) se refere ao gênero.

extinção da penúltima espécie, a do *homo floresiensis*, ocorreu há 13 mil anos. A espécie do *homo sapiens* é a única sobrevivente até os vinte primeiros anos do século XXI.

Até chegarmos à extinção do *homo floresiensis*, que ocorre há 13 mil anos, o sapiens, junto com outras espécies humanas (homo), percorreu caminhos marcantes que podem ser divididos em seis grandes estágios. Tomamos como referência parte da cronologia apresentada por Harari (2017, p. 9):

1. Economia 0.1: 200 mil anos atrás surge o *homo sapiens* na África Oriental.
2. Economia 0.2: 70 mil anos atrás acontece a Revolução Cognitiva. Surge a linguagem simbólica. Os *sapiens* se espalham a partir da África.
3. Economia 0.3: 45 mil anos atrás, os *sapiens* povoam a Austrália. Extinção da megafauna australiana.
4. Economia 0.4: 30 mil atrás, há extinção dos *neandertais*.
5. Economia 0.5: 16 mil atrás, os *sapiens* povoam a América. Extinção da megafauna americana.
6. Economia 0.6: 13 mil atrás, se dá a extinção do *homo floresiensis*. O *homo sapiens* é a única espécie humana sobrevivente.

Assim, o primeiro estágio **Economia 0.1** tem início há 200 mil anos, e corresponde ao surgimento da espécie sapiens na África Oriental; neste estágio, como as outras espécies, às do nosso gênero eram caçadas por predadores maiores, e de todos nós, sapiens, éramos os mais frágeis. O sapiens tem um comportamento psicossocial muito semelhante ao de seus pares de outras espécies, mas é o mais frágil em consequência principalmente, de sua estrutura física. Oportuno lembrar que há 300 mil anos, o *homo erectus*, os neandertais e o *homo sapiens* usavam o fogo diariamente (HARARI, 2017.p. 20). Este conhecimento leva à inovação de cozinhar alimentos, o que tem impactos no tempo da alimentação e no formato de dentes e intestinos mais curtos, que influencia no aumento do cérebro, e na criação de condições biológicas superiores aos outros gêneros. Mesmo após os primeiros 80 anos de domínio do fogo, nossa espécie vivia com muitas dificuldades de sobrevivência, sempre perseguida, alimentando-se de carniça, raízes e tutano dos ossos que sobravam dos animais. Este longo estágio de fragilidade e sofrimento percorrido pelo *homo sapiens* vai explicar muito de nossas ações e escolhas em todos os períodos posteriores, até chegarmos ao período atual.

O segundo estágio, a **Economia 0.2**, ocorreu há 70 mil anos. Estudos indicam que a espécie sapiens mudou radicalmente a forma de pensar, de agir, de sentir e de se comunicar: esta profunda mudança cognitiva foi responsável pela elevação desta espécie da fragilidade do status anterior ao topo da pirâmide de todos os seres do planeta Terra. Este estágio foi o marco da distância que passa a se estabelecer entre os sapiens e os nossos primos *homo*. O *homo sapiens* passa a incorporar na evolução biológica, lenta e gradual, a evolução cognitiva, geradora de cultura que impõe uma velocidade na evolução do sapiens de mudanças no pensar, agir e sentir. Neste período, o sapiens desenvolve a capacidade de formar grupos de indivíduos em maiores quantidades que os grupos de outros gêneros, e ainda a capacidade de unir-se a outros grupos da mesma espécie, para desenvolver ações comuns, como a caça ou defesa de seus gêneros por exemplo.

Segundo Harari (2017, p.46), no estágio pré-cognitivo, os feitos do *homo sapiens* dependiam do reino da “biologia”, e a partir da **Economia 0.2** as narrativas “históricas” substituem as narrativas biológicas como meio de explicar o desenvolvimento do sapiens.

Assim, a Revolução Cognitiva tem grande influência nos desdobramentos da evolução cultural, como também alerta Hayek (2017): “A evolução cultural não é determinada nem pela genética nem por nenhum outro fator, e seus resultados são a diversidade, não a uniformidade.” (HAYEK, 2017, p. 39)<sup>28</sup>.

Nesse sentido, as leis da evolução econômica não podem ser explicadas por fatores de cunho determinista. Na evolução do sapiens, o impacto da revolução cognitiva trouxe diferenciação e diversidade.

Vejam no QUADRO 2 as novas habilidades e seus respectivos impactos, para entendermos a importância deste estágio da **Economia 0.2** para a evolução do *homo sapiens*. Com estas novas habilidades, muitos grupos de sapiens deixaram a África e rapidamente chegaram à Europa e ao leste da Ásia.

#### QUADRO 2. A Revolução Cognitiva na Economia 0.0: relevância do Estágio 0.2

Novas habilidades	Impactos
Capacidade de transmitir maiores quantidades de informação sobre o mundo à volta do <i>homo sapiens</i> .	Planejamento e realização de ações complexas, como evitar leões e caçar bisões.
Capacidade de transmitir grandes quantidades de informação sobre as relações sociais dos sapiens	Formação de grupos maiores e mais coesos, chegando a ser compostos por 150 indivíduos.
Capacidade de transmitir grandes quantidades de informação sobre questões simbólicas.	Cooperação entre um número muito grande de indivíduos. Rápida inovação e mudança no comportamento social.

Fonte: HARARI (2017, p. 45)

O terceiro estágio, a Economia 0.3, se inicia há 45 mil anos quando um bando de sapiens, agregando valores anteriores e utilizando condições ambientais que facilitaram seu deslocamento através do mar chega à Austrália. O sapiens procura garantir sua sobrevivência e contribui para a extinção da megafauna australiana. O início da **Economia 0.4** foi caracterizado por inovações, tais como o barco, a lâmpada de óleo, o arco, flechas e agulhas. Neste estágio, o sapiens diversifica a alimentação, e a proteção contra baixas temperaturas mediante a produção de peles de animais costurados ao corpo. As capacidades cognitivas e habilidades superiores a outros gêneros e espécies contribuíram para uma rápida socialização do sapiens e mudanças nas condições de sobrevivência, com a organização de grupos que buscavam objetivos comuns. Neste momento, os *neandertais* são extintos. Há 16 mil anos começa a **Economia 0.5** quando os sapiens povoam as Américas, deixando atrás de sua caminhada profundas mudanças ecológicas. O sexto estágio, a **Economia 0.6**, ocorreu há 13 mil anos, e corresponde ao fim do *homo floresiensis*<sup>29</sup>. Nesta época, os sapiens buscavam conhecer o mapa do território, os tipos e padrões de crescimento dos vegetais, os hábitos dos outros animais. Procuraram descobrir as fragilidades de seus inimigos, e identificar os alimentos nocivos e os nutritivos para sua espécie. Ademais, apreenderam a fabricar armas, fazer armadilhas, acender

<sup>28</sup> É necessário distinguir os processos *ontogenéticos dos filogenéticos*. Os “historicistas” são levados a pensar que os dois processos operam do mesmo modo, Essas ideias foram refutadas eficazmente por Karl Popper (1945,1957) e HAYEK (2017 p. 39).

<sup>29</sup> Este era um ser que, antes de desaparecer por causas desconhecidas há aproximadamente 12 mil anos, construiu avançados instrumentos de caça e outros tipos de ferramentas, de acordo com a equipe de pesquisa australiana-indonésia que descobriu o *homo floresiensis* na caverna de Liang Bua na ilha de Flores, Indonésia. A esse respeito ver NEVES e FELIZOLA DINIZ-FILHO (2018).

e utilizar o fogo. Para aumentar tais domínios de conhecimento, foram necessários anos de aprendizado.

De acordo com Harari (2017, p. 59) “Os caçadores-coletadores dominavam não só o mundo dos animais, plantas e objetos à sua volta como também o mundo interno de seu próprio corpo e sensações”. Mesmo caminhando para todos os lados do planeta Terra, saindo da África para o Oriente Médio, a Europa, a Ásia, Austrália e as Américas, o sapiens continuou sua atividade econômica como caçador e coletor. O estoque de conhecimento adquirido levou o sapiens a uma mudança disruptiva que o levou a trocar seu tempo da caça e coleta por novas atividades econômicas relativas ao cultivo de plantas e domesticação de animais. Como decorrência, as condições de socialização e as suas vivências se modificaram. Passamos, neste momento, à Revolução Agrícola, que marca o início da Economia 1.0.

## 1.2. ECONOMIA 1.0

Há 12.020 doze mil e vinte anos ocorreu a Revolução Agrícola e o *homo sapiens* deixa de ser nômade. Nesta era da Economia 1.0 ele foi o único representante do gênero *homo* vivo e se distribuiu em várias regiões do planeta Terra. Como resultado das novas atividades econômicas ocorreu uma explosão de produção de bens econômicos e, ao mesmo tempo, ocorreu um aumento da população e da longevidade dos humanos.

No sudeste da Turquia, o oeste do Irã apresentou os primeiros indícios da transição para a agricultura. Existe uma concordância entre os pesquisadores que esta passagem para a era da **Economia 1.0**, conhecida como Revolução Agrícola, ocorreu autonomamente, no mesmo período, em vários lugares do planeta de acordo com as características do solo, clima e aptidão de certas sementes, como por exemplo, o trigo e ervilha no Oriente Médio, milho e feijão na América Central, o arroz na China, a cana-de-açúcar e a banana na Nova Guiné, o painço e o sorgo e trigo na África Ocidental, por exemplo. Foi um longo período, que embora marcado por diferenças regionais, levou ao aumento da produção para atender necessidades humanas. Para este resultado, foi de vital importância a diversidade do conhecimento que o sapiens foi adquirindo, considerando que o “*conhecimento*” é um fator de produção cumulativo que requer permanente atualização. Assim, depois da Revolução Cognitiva, as mudanças nas condições de vida dos sapiens parecem se autonomizar em relação à biologia, e passam a depender mais acentuadamente das mudanças culturais que, por sua vez, refletem mudanças de comportamentos sociais, econômicos e jurídicos.

Na **Economia 1.0**, dá-se a institucionalização da “propriedade privada” da terra para a produção agrícola e a criação de animais. Outro aspecto institucional relevante remete ao conceito de “família”. A nova condição de vida impacta as condições de reprodução social, identificando-se a expansão ordenada e harmônica de grandes grupos. O conhecimento acumulado gera inovações, aumentando a eficiência produtiva de maneira sistemática com consequências decisivas sobre a escassez e o atendimento das necessidades do homem. Até hoje, nossos alimentos básicos são os mesmos que os da **Economia 1.0** e as instituições da propriedade privada e da família permanecem relevantes. Como observou Hoppe:

A nova tecnologia representou um marco cognitivo fundamental e se refletiu e se expressou em duas inovações institucionais interrelacionadas que, a partir daí até hoje, se tornam um traço dominante da vida humana: a apropriação e o emprego da terra como *propriedade privada* e o estabelecimento *da família* e do ambiente doméstico” (HOPPE,2018, p.54).

Com efeito, na **Economia 1.0** a vida econômica agrícola era desenvolvida no interior de cada grupo de sapiens. Era uma vida orientada para a produção e consumo local, poucas eram as trocas comerciais. Mesmo com guerras e doenças, há uma intensa expansão populacional. No entanto, o desbalanceamento entre a evolução da produção local e o aumento populacional levou a uma ampliação acentuada da escassez.

### 1.3 ECONOMIA 2.0

Nesta era da **Economia 2.0**, o aumento da população obrigou o homem a buscar novos caminhos para sua sobrevivência por meio da ampliação das trocas de bens econômicos. A esse respeito Hugon assevera:

Do século XII ao VIII antes da nossa era, conheceu a Grécia, tão-somente, vida econômica doméstica. Mas, após essa época, chamada ‘homérica’, no período clássico do século V e, mais ainda, na era helênica dos séculos IV e III a. C., observa-se o *desenvolvimento de uma vida econômica propriamente dita, ou seja, de uma vida econômica de trocas*” ( HUGON, 1995, p. 30)

Assim, a especialização, o comércio (as trocas) e a navegação se impõem como atividades econômicas necessárias para a sobrevivência de muitos grupos de sapiens. Ademais, os símbolos utilizados e partilhados por diversos grupos humanos foram evoluindo e se ajustando às realidades econômicas, culturais e políticas, humanos. Muitos destes símbolos perduram até hoje, tais como a moeda. Vamos observar que neste período, o uso da moeda permitiu a substituição da troca direta de mercadoria por mercadoria pela troca indireta de mercadoria por moeda. Isto aumentou muito a velocidade da circulação dos bens econômicos e impactando o nível de produção. Grande importância teve a moeda na antiguidade grega, mas sua consolidação como instrumento de troca e reserva de valor ocorreu a partir dos fins do século XIII.

Nesta era Economia 2.0 se destacam duas mudanças econômicas, ou seja, a “divisão do trabalho” e a expansão “das trocas”. Com a divisão do trabalho, tivemos um aumento substancial da produção. Tal fato foi muito bem observado e descrito por Adam Smith: “O maior aprimoramento das forças produtivas do trabalho, e a maior parte da habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho é em toda parte dirigido ou executado, parecem ter sido resultados da divisão do trabalho” (SMITH, 1994, p.41).

Em relação à expansão das trocas, além das atividades comerciais desenvolvidas na Grécia Helênica, vale lembrar também a rota da seda, como relata Almeida (2020) na sua análise sobre o comércio internacional no século XXI:

Um período de grandes trocas internacionais em VIII a. C. que foi denominado de “rota da seda”, era a denominação dada para o caminho entre o Oriente e o Ocidente, que unia duas grandes civilizações de culturas e costumes muito diferentes e que representou a primeira globalização promovida pelo *homo sapiens*, é um marco histórico do comércio internacional. O comércio era intenso e contínuo, o oriente exportava seda, perfumes, ervas aromáticas e o almíscar

tibetano, e o ocidente exportava ouro, marfim, peles de animais africanos, cavalos, camelos, vinho e ferro. (ALMEIDA, 2020, p. 15).

No século XV, com a decadência do sistema feudal no Ocidente, um sistema econômico com reduzido grau de mercantilização, se inicia uma fase de transição ao sistema econômico capitalista, com avanço da mercantilização. Nascia neste período a crescente importância de novas instituições no âmbito produtivo e financeiro. Contudo, estas inovações não bastaram para atender as necessidades materiais dos sapiens naqueles tempos. As trocas internacionais se expandem, e ainda que de forma tímida, se inicia um período rico de conhecimento e inovação. Quanto à expansão marítima na **Economia 2.0**, foi Portugal, com a Escola de Sagres, que a inaugurou novas rotas comerciais no século XV. Antes, porém, em outubro de 1492, Cristóvão Colombo chegara à América Central, na tentativa de substituir a roda da seda. Em abril de 1550, Pedro Álvares Cabral aportou em Porto Seguro, litoral sul do atual Estado da Bahia no Brasil. Estes acontecimentos deram início à colonização europeia no continente Americano.

Como resultado, ao longo da **Economia 2.0**, houve profundas mudanças sociais, políticas, econômicas, ambientais. Muitos impérios foram criados com domínios culturais, religiosos, econômicos, militares, políticos e territoriais. Os exemplos dos impérios Romano, Chinês, Português, Espanhol, Inglês, para lembrar alguns, comprovam a obstinação do sapiens na expansão do poder imperial. Ao se encerrar a **Economia 2.0**, no fim século XVIII e início do século XIX, se inicia na Inglaterra a **Economia 3.0**, a Era Industrial.

#### 1.4 ECONOMIA 3.0

A **Economia 3.0** se inicia com a Primeira Revolução Industrial, no fim do século XVIII e início do século XIX, na Inglaterra. Nesse contexto, houve um profundo processo de transformação das condições de produção, utilizando inovações quanto a máquinas, fontes de energia e trabalho assalariado. Nas palavras de Blogger:

O início e a duração da Revolução Industrial variam de acordo com diferentes historiadores. Eric Hobsbawm considera que a revolução "explodiu" na Grã-Bretanha na década de 1780 e não foi totalmente percebida até a década de 1830 ou de 1840, enquanto T. S. Ashton considera que ela ocorreu aproximadamente entre 1760 e 1830. Alguns historiadores do século XX, como John Clapham e Nicholas Crafts, têm argumentado que o processo de mudança econômica e social ocorreu de forma gradual e que o termo "revolução" é equivocado. (BLOGGER, 2014, p. 15 )

Schwab, em seu livro *A Quarta Revolução Industrial*, adota a nomenclatura convencional e apresenta uma periodização da Revolução Industrial:

A primeira revolução industrial ocorreu aproximadamente entre 1760 e 1840.

Provocada pela construção de ferrovias e pela invenção da máquina a vapor, ela deu início à produção mecânica. A segunda revolução industrial, iniciada no século XIX, entrou no século XX e, pelo advento da eletricidade e da linha de montagem, possibilitou a produção em massa. A terceira revolução industrial começou na década de 1960. Ela costuma ser chamada de revolução digital ou do computador, pois foi impulsionada pelo desenvolvimento dos

semicondutores, da computação em mainframe (década de 1960), da computação pessoal (década 1970 e 1980) e da internet (década de 1990) (SCHWAB, 2019, p.4)

Além das mudanças econômicas, a **Economia 3.0** foi um período também caracterizado por mudanças geopolíticas, como a independência colonial, tais como a da América do Norte em 1776, a do Brasil em 1822, e a do Haiti em 1804. Entre 1810 e 1825 foi declarada a independência das colônias espanholas na atual Venezuela, Argentina, Colômbia, México e Chile. Em 1947, após a segunda guerra mundial, a independência da Índia e a criação, em sua área geopolítica, do Paquistão foram negociadas com a sua antiga colonizadora, a Inglaterra. Na década de 1960, se deu a independência das Colônias Africanas. Estes acontecimentos ocorreram ao longo de 220 anos da Economia 3.0. A variedade de modelos de colonização e de evolução institucional explicam, em grande parte, os diferentes estágios de desenvolvimento econômico destes vários países na atualidade.

Após a independência colonial, a Carta Magna Inglesa de 1688 passa ser inspiração para várias Constituições como a Constituição Liberal Americana de 1787, o Código Napoleônico de 1840, a Constituição Republicana do Brasil de 1891, a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição Soviética Socialista de 1918, e a Constituição de Weimar da República Alemã de 1919, entre outras. Assim, as características de tais avanços institucionais revelam a história política, social e econômica do *homo sapiens* em cada Estado-nação.

Do ponto de vista mundial, houve duas guerras, a primeira de 1914 a 1918 e a segunda de 1939 a 1945. No final da segunda guerra, o *sapiens* vivenciou os desdobramentos de duas bombas atômicas e da corrida armamentista no contexto da Guerra Fria, no qual houve muitas guerras localizadas, como, por exemplo, a Guerra das Coreias (até 1953) e a Guerra do Vietnã (até 1973).

Neste período de aproximadamente 220 anos, três tipos de sistemas<sup>30</sup> econômico, político e social podem ser identificados: o sistema liberal, o sistema fascista e o sistema comunista. O primeiro sistema, o liberal, se consolida na Era Industrial, na **Economia 3.0**, e prevalece em termos globais até hoje. O sistema fascista se inicia após o final da primeira guerra mundial e se encerra ao final da segunda guerra. O sistema comunista foi adotado pela primeira vez na Rússia em 1917, e teve o seu fim com a queda do muro de Berlim no dia 9 de novembro de 1989.

Na **Economia 3.0** o capitalismo demonstra grande capacidade de adaptação e renovação diante das contingências econômicas, políticas e sociais. Até hoje, a sua evolução contraria previsões de alguns pensadores. Por exemplo, Marx (1968) indicou que as tensões internas do capitalismo o conduziriam à sua autodestruição e substituição pelo sistema socialista. Em outra perspectiva, Schumpeter (1961) previu que as sociedades capitalistas seriam destruídas pelo próprio sucesso. Ademais, nos anos 1990, Drucker (1994) alertou em seu livro *Post-Capitalist Society* que o conhecimento substituiria progressivamente o capital e edificaria uma nova sociedade. Até o momento, tais argumentos se mostraram falíveis em virtude da capacidade de “mutação” e “metamorfose” do capitalismo.

No bojo destes processos, identificam-se profundas mudanças dos conhecimentos do *homo sapiens*. Como afirma Arce:

Ninguém duvida também não que a mutação capitalista em curso está na origem de um giro civilizacional (ARCE; FERRO, 2000) no qual emergem a Cibereconomia e o Ciberespaço, se instaura a Sociedade da Informação e se forja

---

<sup>30</sup> Um sistema econômico, político e social é a maneira que as sociedades se organizam para minimizar os conflitos, produzir e distribuir os bens econômicos gerando um maior bem-estar social.

a do Conhecimento. Alterações profundas e revolucionárias da relação do homem com a natureza e a vida; novas teorias e explicações sobre a natureza da matéria e da energia; aprofundamento e crítica das leis de Newton; questionamento dos fundamentos filosóficos e políticos do Século das Luzes que cimentam a Era Moderna. Sem dúvida, uma mudança qualitativa na história do *capitalismo*; uma mutação civilizacional na história da humanidade. Um Novo Mundo, como no século XV (ARCE, 2014, p.16).

Neste contexto de contínuas e profundas transformações da economia, política e sociedade, e como resultado da produção em massa, o sapiens presenciou também mudanças nas condições de acesso aos bens econômicos. Desde o início da **Economia 3.0**, o avanço da manufatura em direção à Grande Indústria, a expansão da mercantilização, e o aumento das trocas internacionais foram fatores relevantes na configuração de novos modos de empregabilidade, acesso à renda e direitos sociais. A livre iniciativa e a propriedade privada foram firmando-se na maioria dos países que advogam princípios liberais. De fato, a grande maioria dos países, no decorrer do período da Economia 3.0, lutou pela defesa da liberdade e dos direitos individuais e sociais que gradativamente foram se afirmando como importantes pilares da humanidade. Com efeito, muitos regimes ditatoriais foram substituídos por regimes democráticos. No processo de evolução, o sapiens colocou em questão a legitimidade do líder carismático, religioso ou político. É com este contexto econômico, cultural e político que o sapiens inicia a transição para a era da **Economia 4.0**.

Em particular, ao final do século XX, o processo de globalização viabilizou mudanças na produtividade econômica e na configuração de uma nova divisão internacional do trabalho e de novos padrões de distribuição de renda e riqueza. Assim foram se configurando as condições para a rápida transição para a **Economia 4.0**.

## 1.5 ECONOMIA 4.0

A evolução do conhecimento e das instituições econômicas e jurídicas marcou a vida do sapiens até chegar à era da Economia 4.0 nos primeiros vinte anos do século XXI. Entendemos que o início desta nova foi marcado pela criação da World Wide Web, em 1992, pelo cientista britânico Tim Berners-Lee, enquanto trabalhava no CERN. Portanto, a Economia 4.0 tem apenas 28 anos. Ela representa a Era do Conhecimento que sucede à Era Industrial.

A dinâmica institucional influencia de forma decisiva as condições de produtividade na oferta de bens econômicos, e por sua vez, incidem sobre as questões de distribuição da riqueza produzida pelas nações na Era do Conhecimento. A esse respeito, destacam-se as pesquisas da Nova Economia Institucional (NEI), liderada por quatro ganhadores do Prêmio Nobel Ronald Coase, Douglass North, Oliver Williamson e Elinor Ostrom, cuja contribuição ao pensamento econômico “mostrou que as instituições e organizações são um meio para reduzir os custos de transação e obtenção de maior eficiência no desempenho econômico” (CABALLERO e OÑATE, 2016).

Nesse contexto, onde relação entre instituições e crescimento econômico é salientada, destaca-se a contribuição de Paul Romer (1986) quanto à Nova Teoria do Crescimento Econômico ou, ainda, a teoria do crescimento endógeno. Como defende Romer (1986): inovação é um bem público e o conhecimento que não está sujeito à lei dos rendimentos decrescentes. Esta nova teoria é crítica da teoria malthusiana onde a ameaça de expansão populacional restringe as possibilidades de crescimento, e reforça a importância do progresso

tecnológico nas trajetórias de expansão econômica.<sup>31</sup> Para esta nova teoria, o número de pessoas (e de potenciais pesquisadores e inovadores) amplia o potencial do capital humano. Assim, ampliam-se as possibilidades de descobertas científicas, inovações e bens econômicos. Para ser bem sucedida, no entanto, a dinâmica do crescimento depende de um ambiente institucional que favoreça a inovação. A questão-chave a destacar é que a inovação pode gerar um *estoque de conhecimento cumulativo* com grande potencial de ampliar o escopo das relações produtivas, comerciais e financeiras no contexto da globalização.

Outra mudança radical na Economia 4.0 foi em relação à materialidade dos bens. Bens econômicos materiais e tangíveis vão perdendo espaço para bens econômicos imateriais e intangíveis. Estes bens econômicos, também denominados de serviços, hoje têm a maior participação no Produto Interno Bruto (PIB) de muitos países. No caso do Brasil, em 2018, de acordo com o IBGE, os serviços representam 75,8% do PIB.

Os serviços estão associados ao setor terciário, quaternário<sup>32</sup> e quinquário<sup>33</sup> da economia, com um valor agregado que resulta de inovação e conhecimento. A dinâmica de produção e distribuição destes bens irá influenciar em muito, os modelos de trocas internacionais no século XXI. A esse respeito, Arce afirma:

É a partir dos anos 1930, quando o imaterial se associa às atividades do setor “terciário”, que seu estudo acede às preocupações teóricas e analíticas dos pesquisadores e de outros profissionais da Economia e da Política. A fulgurante ascensão das produções imateriais e dos bens intangíveis a partir dos anos, em todas as sociedades e economias do planeta, começou a ser analisado sob o ângulo dos “serviços” (do Latim, *Servitium*: escravatura, servidão); esse termo compreende atividades tão diversas como é o caso dos serviços pessoais, financeiros, culturais, turísticos, comerciais, transporte, sistemas de saúde, segurança pública e nacional, a educação, etc (ARCE, 2014, p. 21 apud ALMEIDA, 2020).

Com efeito, a Era do Conhecimento, tal como previu Romer (1986), vem revolucionando o processo produtivo e impulsionando a busca permanente de inovações com diminuição de custos e definição de novas estratégias de comercialização que impactam as relações econômicas com empresas e consumidores nas esferas *off line e on line*. Tal como afirma Arce:

Efetivamente, a capacidade de possuir o conhecimento e o saber antes da produção das mercadorias está revolucionando o processo produtivo capitalista, já que agora se produzirá o que o consumidor “queira” e “possa” comprar. Na economia da informação e na sociedade do conhecimento, o capitalismo tende, de mais em mais, a produzir (em tempo real e “on-line”) o que previamente vendeu. O método Ohno — à diferença do taylorista —, ao organizar o trabalho

---

<sup>31</sup> Cabe destacar que na Economia 3.0, forma relevantes outras teorias de crescimento econômico: i) a teoria clássica do crescimento econômico, defendida por economistas do final do século XVIII, também conhecida como *teoria malthusiana* que coloca como questão-chave a relação entre crescimento da produção e crescimento populacional; ii) a teoria neoclássica do crescimento econômico, tal como elaborada por Robert Solow do MIT no período pós- segunda guerra mundial. Esta teoria ressalta o impacto da taxa de mudança tecnológica e da taxa de poupança é central para o crescimento econômico sustentado. De acordo com os teóricos neoclássicos do crescimento, o crescimento econômico poderia ser sustentado longo do tempo, desde que o crescimento populacional fosse mantido dentro de certos parâmetros. Para uma avaliação crítica ver PARKIN (2009).

<sup>32</sup> O setor quaternário abrange as atividades vinculadas à geração e troca de informação, educação, pesquisa e desenvolvimento em alta tecnologia, investigação e criação do conhecimento (I&D).

<sup>33</sup> O setor quinquário envolve atividades econômicas não monetizadas, mas com influência na economia formal, como por exemplo o trabalho não-pago associado aos trabalhos domésticos e de cuidados aos familiares.

desde a demanda para a oferta, permite que possam ser conseguidos novos aumentos de produtividade (do trabalho vivo e do capital), por procedimentos que eliminam tanto os tempos mortos como os gestos inúteis dos trabalhadores (ARCE, 2014, p. 16).

Em particular, na **Economia 4.0** vai se configurando um processo de aumento da velocidade das trocas que surge com a economia Ponto-a-Ponto (P2P). A economia *peer-to-peer* (P2P) impacta decisivamente as condições de intermediação comercial e financeira, favorecendo as transações diretas em plataformas *on line*. O conceito *peer-to-peer* tem sido a base de desenvolvimentos tecnológicos vinculados não somente a novas práticas comerciais e de distribuição de bens, com redução de custos, mas também a novas modalidades de consumo e empregabilidade.

Nesse sentido, é inegável que as transformações na **Economia 4.0** vêm impactando de maneira profunda comportamentos e instituições no contexto da reconfiguração do uso de recursos produtivos e dos bens econômicos. A urgência de mudanças nos fatores jurídicos também faz parte desse contexto.

## 2. A IMBRICAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA CIÊNCIA JURÍDICA E DA CIÊNCIA ECONÔMICA NO CONTEXTO DA ECONOMIA 4.0

O Professor Fábio Nusdeo tem demonstrado sistematicamente a interdependência das ciências jurídica e econômica:

Direito e Economia, na realidade, se **imbricam e se integram** para formar um único campo de estudo, bastando, lembrar que aproximadamente 90% do conteúdo do Código Civil é constituído por dispositivos de *cunho econômico*: contratos, regime de bens no matrimônio e nas sucessões, a propriedade, às obrigações, todos têm *subjacentes a si uma realidade econômica* (NÚSDEO, 2015 p.19).

As duas ciências tratam de um campo de estudo único: as *relações humanas*. O Direito busca administrar os conflitos nas relações humanas. A Economia busca atender as necessidades humanas e reduzir a escassez, no entanto, nessa tentativa, sem dúvida, há geração de conflitos (ALMEIDA, 2012, p. 101).

O objeto do Direito, tanto no seu aspecto de *linguagem*, quanto no de *metalinguagem*, é o estudo das **relações humanas**, ou seja, é a relação que ocorre entre seres humanos que se comunicam. Às relações humanas no âmbito familiar, no pertinente ao trabalho, no que diz respeito a organização do Estado, sempre se manifestam, através da história, com formas e conteúdos diferentes (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2015, p. 1).

As mudanças nas relações humanas, objeto comum de estudo nas duas ciências, podem ser destacadas pelas Constituições, que representam o sentimento de um povo, adotadas nas diversas épocas vividas pelo *homo sapiens*, como as **Constituições Garantias**, que destacavam a não participação do Estado nas atividades econômicas. Estas constituições representavam uma ruptura de um regime antigo com a predominância de um Rei absoluto detentor dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para um novo regime, onde os poderes foram constitucionalmente divididos em três e sem nenhuma interferência nas leis de compra e venda, como da livre escolhas dos cidadãos para todas as atividades individuais. Denomina-se **Constituição Garantia** àquela que visa assegurar as liberdades individuais e coletivas,

limitando o poder do Estado. É um tipo clássico de constituição, pois protege direitos fundamentais, podendo-se destacar: a Magna Carta de 1215, a Constituição norte-americana de 1787 e a francesa de 1791 que teve como preâmbulo a Declaração Universal do Direito do Homem e do Cidadão de 1789. Ainda podemos destacar que a **Constituição balanço** é a expressão utilizada para aquela constituição que descreve e registra a organização política estabelecida (LENZA, 2009).

Ao longo da história, nas constituições socialdemocratas, as preocupações econômicas passaram a ser explicitadas nos textos constitucionais, tais como na Constituição mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar (alemã) de 1919<sup>34</sup>. Mais recentemente, outras constituições também explicitaram o escopo e objetivos das atividades econômicas, como a Constituição italiana de 1947, a Constituição espanhola de 1978, a reforma Constitucional da Suíça em 1947, e a Constituição brasileira de 1988 que definiu o sistema econômico nos artigos 170 a 175.

Como vimos até agora, a imbricação das duas ciências, vai além das constituições acima comprovadas, e o esforço de acompanhar às mudanças das relações humanas, tem a história dessas ciências comprovado a criação de vários novos ramos, como foi o caso do Direito Econômico, como explica Almeida:

Quando o Estado deixou de ser um agente econômico passivo e passou a participar da atividade econômica, colocando em prática leis, princípios, teorias e modelos econômicos por meio da **'política econômica'** com objetivo básico do *crescimento sustentado, estabilidade e equitatividade*, foi necessário criar o tratamento jurídico desta política. Desta necessidade nasce o **direito econômico**, como ramo da ciência jurídica que tem como objeto o **processo de juridicização** da política econômica (ALMEIDA, 2012, p. 104)

O potencial de “**complementariedade**” destas duas ciências é acionado na Era do Conhecimento, isto é, na **Economia 4.0**, com o objetivo de viabilização econômica jurídica das relações entre os agentes econômicos e entre eles e os agentes de inteligência artificial. Por exemplo, a exclusão dos intermediários na esfera da produção, circulação e distribuição de bens e serviços, nas práticas P2P, se manifesta em aplicativos (*apps*) como Uber, nas relações humanas com a inteligência artificial (IA), ou ainda nas relações com as inteligências artificiais entre si. As relações do sapiens com a internet das coisas, com as cidades inteligentes, com as criptomoedas, com a internet G, com contratos inteligentes (*smart contracts*), com o *blockchain*, com os veículos autônomos, e com outras infinitudes de inovações, notadamente as mais disruptivas, impõe a necessidade de um ***processo de juridicização*** para estas novas ações e relações humanas.

Algumas especializações em estudos e pesquisas do Direito já surgiram como o Direito Digital<sup>35</sup>, mas ainda temos necessidade de jurisdicionar uma maior quantidade de inovações na velocidade em que elas ocorrem. Isto vale para a economia global, incluindo o Brasil, de forma a poder utilizar tais inovações que ocorrem na Economia 4.0 na configuração de modelos de crescimento sustentáveis.

Um exemplo concreto no caso brasileiro é o *blockchain*. Como alertam Viera et al no seu estudo sobre as aplicações do *blockchain* em nosso sistema jurídico:

---

<sup>34</sup> Oportuno lembrar a Lei Fundamental soviética de 1918, que abolia a propriedade privada da terra e dos demais recursos produtivos e implantava um sistema econômico de produção coletivista.

<sup>35</sup> Ver a esse respeito a iniciativa da Universidade Mackenzie, em [https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/especializacao/Direito\\_Digital/Direito\\_Digital.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/especializacao/Direito_Digital/Direito_Digital.pdf)

Enfim, estamos presenciando a tensão criada por uma tecnologia disruptiva e inevitável, que torna a lei obsoleta. E essa tensão só pode ser superada pelo próprio Direito, seja pelo Congresso, seja pelos tribunais, emprestando o olhar de hoje à legislação de ontem. O legislador precisa estar sensível às novidades e, assim, atualizar a legislação para validar expressamente as operações baseadas em Blockchain, cujo propósito é otimizar a vida das pessoas (VIERA et al, 2020, p.5).

Ademais, nesse novo cenário, a inteligência artificial está cada vez mais sendo utilizada na solução de casos jurídicos por meio da utilização de algoritmos para a elaboração de petições iniciais, contestações e outras peças jurídicas. Os algoritmos são equações matemáticas que possuem a capacidade de assimilar novas informações e de agregar novas variáveis ao longo do tempo. Assim, um algoritmo pode ser alimentado sobre determinada questão com todas as decisões de primeira, segunda e demais instâncias, incorporando toda a jurisprudência existente sobre a questão. O algoritmo gerado será capaz de produzir uma petição inicial ou uma contestação impecável utilizando um tempo cem vezes menor que o utilizado pela mente humana. Assim, podemos afirmar que a Inteligência Artificial poderá reduzir as falhas e melhorar a qualidade do serviço do advogado, bem como dos demais operadores do Direito.

Ozório de Melo (2018) destaca que, em estudo recente, a empresa LawGeex, uma *startup* de tecnologia jurídica, desafiou 25 advogados experientes a testar seus conhecimentos contra o algoritmo propulsado pela Inteligência Artificial desenvolvido pela própria empresa. O grupo de humanos, adversário do algoritmo, estava composto por diretores jurídicos de grandes empresas, tais como Goldman Sachs, Cisco, Alston & Bird e por advogados autônomos. O trabalho consistia em examinar riscos contidos em cinco contratos de confidencialidade (*NDA*s - *non-disclosure agreements*). O resultado do embate não foi nada favorável aos humanos: i) um dos advogados conseguiu empatar com o algoritmo. Ambos atingiram 94% de precisão nessa tarefa; ii) coletivamente o algoritmo ganhou dos humanos devido ao fato de que, em média, o grupo atingiu a média de 83% das respostas válidas; iii) é verdade que o grupo de humanos foi prejudicado porque um dos integrantes respondeu corretamente a 67% dos casos apresentados.

O sucesso do algoritmo, todavia, foi muito maior se levarmos em conta o tempo utilizado para o término da prova: 26 segundos para o algoritmo e 92 minutos, em média, para o grupo dos humanos. O advogado mais rápido demorou 51 minutos para executar o trabalho, enquanto o mais lento demorou 156 minutos. Em termos de velocidade, o algoritmo foi cerca de 100 vezes mais veloz do que o advogado mais rápido do grupo de humanos.

Atualmente a utilização de robôs e da inteligência artificial permite a realização de inúmeras tarefas repetitivas, enquanto os humanos se concentram em tarefas que requerem o pensamento crítico. A firma de consultoria McKinsey (2017) estima que 23% do trabalho jurídico poderão ser automatizados, permanecendo os contatos com os clientes e a atuação nos tribunais com os humanos - pelo menos por enquanto.

Em realidade, o mercado de trabalho em geral, e não só o relativo aos advogados, será afetado fortemente pela inteligência artificial. No entanto, o Fórum Econômico Mundial (2018), no relatório sobre o futuro do trabalho, fez uma previsão positiva sobre o mercado de trabalho. Isto porque as tecnologias da quarta geração embora, de um lado, venham a ocupar o lugar de muitos trabalhadores, de outro, criarão novos empregos e novas especialidades. Estas questões se tornaram extremamente relevantes a ponto do Fórum Econômico Mundial, em meados de maio de 2019, reunir especialistas em Inteligência Artificial, políticos e líderes de empresas para discutir de que maneira os algoritmos devem ser usados e controlados. Como resultado, foram criados seis conselhos para orientar políticas e abordar as lacunas de governança em

diversas áreas, tais como direção autônoma, medicina de precisão, *blockchain*<sup>36</sup> e inteligência artificial.

Todavia, tal como alerta a Profa. Dra. Paola Cantarini (2020) em seu artigo “Racismo Digital em Tempos de Crise Autoimunitária”, a inteligência artificial deve ser questionada principalmente quando utilizada em casos jurídicos. A ilustre professora argumenta que a inteligência artificial não é neutra pois alguém a controla e deve ser, portanto, responsabilizado pelos algoritmos gerados e aplicados em casos jurídicos que envolvam decisões com viés racista, machista, sexista ou discriminatória.

Cantarini (2020) enfatiza que a discriminação socioeconômica, racial ou de gênero vem ocorrendo de forma muito frequente na utilização de sistemas de inteligência artificial, em especial em casos jurídicos que utilizam dados obtidos por meio da mídia digital. Tal desenvolvimento indiscriminado da aplicação da inteligência artificial, desvinculado de uma fundamentação superior, ética e moral do Direito, pode indicar o fim da humanidade. Diante das ameaças, conclui que no Direito deve prevalecer a técnica e o pensamento científico e não a robotização e a mecanização do pensamento que procura reduzir a realidade jurídica a fórmulas matemáticas, ou seja, a um simulacro.

---

<sup>36</sup>A Ucrânia foi o primeiro país a utilizar e legalizar a tecnologia *blockchain* na comercialização de imóveis. As negociações são feitas por meio dos contratos inteligentes (*smart contracts*) da rede Ethereum.

## SÍNTESE CONCLUSIVA

Para compreendermos a história econômica, jurídica, social e política do *homo sapiens*, temos que observar e refletir sobre os grandes períodos, pois só desta maneira podemos compreender o caminhar da evolução do *sapiens*. Nestes quatro grandes períodos econômicos tratados neste artigo, alguns caminhos foram marcantes, no início a nossa capacidade de nos relacionarmos com um número pequeno de *sapiens*, no surgimento a cognição, os relacionamentos ampliaram e seguiram esta tendência até os dias de hoje.

Com efeito, as mudanças econômicas que caracterizam a trajetória de evolução do *homo sapiens*. Vimos que o primeiro período, denominado **Economia 0.0**, se inicia com a origem do *homo sapiens* há 200.020 duzentos mil e vinte anos, quando as atividades econômicas predominantes do *sapiens* era a coleta e no segundo momento agrega a caça. No segundo período, há 12.020 doze mil e vinte anos, a Era Agrícola marca a Economia 1.0 onde o *sapiens* planta e domestica os animais, o que resulta na ampliação da produção. Com o fim da vida nômade, ocorre um aumento da população mundial com a formação de muitas e novas aglomerações humanas, facilitando o encontro destes grupos sociais de culturas e costumes diferentes, estimulando a ampliação das “trocas” de bens econômicos e a “especialização” da produção, resultando assim, numa rápida diminuição da escassez. O terceiro período, denominado de **Economia 3.0** ou Era Industrial ocorre há 220 duzentos e vinte anos. Nele há um salto na velocidade da produção do *homo sapiens*, com a substituição da energia física humana e a dos animais por máquinas e energias da natureza. O último e atual período se inicia ao final do século XIX e apresenta mudanças tecnológicas disruptivas que se aceleram após a criação da World Wide Web, em 1992. Sem dúvida, a nova Era do Conhecimento tem desdobramentos jurídicos relevantes.

No contexto da **Economia 4.0**, as transformações são não lineares e complexas, não redutíveis a pensamentos de cunho mecanicista. Em verdade, atualmente há uma tensão entre as mudanças ocorridas na evolução das atividades econômicas do *sapiens* e as normas jurídicas. É urgente pensar em novo marco normativo diante do avanço Economia 4.0, que podemos chamar de Direito 4.0, área do Direito imbricada e integrada na Economia 4.0. Como resultado da imbricação e a integração entre o Direito 4.0 e a Economia 4.0, estas duas ciências poderão contribuir decisivamente para um crescimento econômico sustentável através de inovação. Dentre os desafios atuais para a sustentabilidade econômica e social, a segurança jurídica é uma peça-chave. Como resultado das contribuições das novas configurações do conhecimento científico, poderemos construir uma sociedade mais justa.

## Referências

- ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé de. *Introdução ao Direito Econômico* 4a. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé de. O comportamento do Comércio Internacional no século XXI: do Capitalismo Industrial ao Capitalismo 4.0, *RBCE- Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 2020.
- ARCE, Gustavo. 2014. Economia mundial no século XXI. *Universitas Relações Internacionais*, Vol. 12, nº 2, p. 1-35, jul./dez. Brasília. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/2585>>. Acesso em: 04/03/2020.
- CABALLERO, Gonzalo; OÑATE, David Soto. Por que os custos de transação são tão relevantes na governança política? Uma nova pesquisa institucional, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572016000200330&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572016000200330&lng=en&tlng=en)> Acesso em: 04/03/2020.
- CANTARINI, P. (2020). “Racismo Digital em Tempos de Crise Autoimunitária”. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo Grupo de Estudos Humanidades Computacionais. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/ensaios/racismo-digital-em-tempos-de-cri-se-autoimunitaria>. Acesso em: 25/04/2020.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. *Post-Capitalist Society*. New York: HarperCollins Publishers Inc., 1994.
- FAVA, Rui. *Educação 3.0*. Aplicando o PDCA nas instituições de ensino. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- HARARI, Yuval Noah. *Sapiens – Uma breve história da humanidade*; tradução Janaína Marcoantonio. 19. ed. Porto Alegre, RS: L&PM, 2017.
- HASAN, Nasser Mahmoud e MARION, Bianca Dall Gallo. *Grafeno: Inovação, Aplicações e sua Comercialização*. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/exatas/article/view/2778>. Acesso em: 12/dez/2019.

HAYEK, Friedrich A. von. *Os erros fatais do socialismo*. Tradução Eduardo Levy. 1ª ed. Barueri: Faro Editorial, 2017

HOPPE, Hans-Hermann. *Uma Breve História do Homem Progresso e Declínio*. São Paulo: LVM Editora, 2018.

HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

KOTLER, Philip e KELLER Kevin Lane. *Administração de Marketing*. 12a ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

KOTLER, Philip; KARTAJAYA, Hermawan e SETIAWAN, Iwan. *Marketing 4.0. Do tradicional ao Digital*. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. 8. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2015.

MARX, Karl. *O Capital*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1968.

MISES, Ludwig von. *Ação Humana*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MASLOW, A. H. *A theory of human motivation*. *Psychological Review*, 50: 390-6, 1943.

MCKINSEY & COMPANY. *A future that works automation, employment, and productivity*. Relatório. McKinsey Global Institute. 2017.

NEVES, WALTER. E no princípio... era o macaco! *Estudos avançados* 20 (58), 2006. pp. 249-285.

NEVES, Walter; José Alexandre Felizola Diniz-Filho. O Hobbit da Ilha de Flores: implicações para a evolução humana. *Ciência e Cultura*. On-line version vol.70, no. 3, 2018.

NÚSDEO, Fábio. *Curso de Economia* Introdução ao Direito Econômico. 9. ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015.

OZÓRIO DE MELO, João. Inteligência artificial bate 20 advogados em testes de revisão de contratos. *Revista Consultor Jurídico*. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-21/inteligencia-artificial-bate-20-advogados-revisao-contratos>. Acesso em: 30/04/2020.

PARKIN, Michael. *Economia*. 8. ed.- São Paulo: Addison Wesley, 2009.

REIS, Fabio. *Revolução 4.0 Educação Superior na Era dos Robôs*. São Paulo: Cultura, 2019.

SAMUELSON, Paul Anthony. *Introdução à análise econômica*. Tradução de Luiz Carlos Nascimento Silva. 8. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1975.

SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. 1912.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Disponível em: <[https://www.academia.edu/39107971/capitalismo\\_socialismo\\_e\\_democracia](https://www.academia.edu/39107971/capitalismo_socialismo_e_democracia)>. Acesso em: 01/03/2020.

SCHWAB, Klaus, *A Quarta Revolução Industrial*. Tradução: Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1994.

SORTINO, Guilherme. *Guia do executivo para tomada de decisões: CEO's Toll Box*. São Paulo: Atlas, 2005.

VERAS, Marcelo, *Educação 4.0 O Mundo, A Escola e o Aluno na década 2020 -2030*. São Paulo: Editora Unitá, 2019.

VIEIRA, Rodrigo; MARINHO, Hugo; CASAIS, Vitor Yeung. *Aplicações do blockchain em nosso sistema jurídico*. São Paulo: Tozzini e Freire Advogados. Disponível em: <http://tozzinifreire.com.br/assets/conteudo/uploads/startupfinal-595d32735ed50.pdf>.  
<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=942adc84-0bcf-4e44-9643-aa9c5e50dfb7>  
Acesso em: 12/03/2020.

## SITES

BANCO MUNDIAL. [www.woldbank.org](http://www.woldbank.org). Acesso em 16/11/2019.

IBGE [www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br) Acesso em 20/04/2020.

NAÇÕES UNIDAS. <https://nacoesunidas.org/banco-mundial-quase-metade-da-populacao-global-vive-abaixo-da-linha-da-pobreza/> Acesso em 16/11/2019.

UNIVERSIDADE MACKENZIE, [www.mackenzie.br](http://www.mackenzie.br).  
[https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/especializacao/Direito\\_Digital/Direito\\_Digital.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/especializacao/Direito_Digital/Direito_Digital.pdf). Acesso em 20/04/2020

WORLDOMETERS. <https://www.worldometers.info/br/>. Acesso em 20/04/2020.

## ANEXO

### 1. Valores de PMB para um período de 2000 anos de história humana

Embora passível de crítica, o economista J. Bradford DeLong estimou valores de PMB para um período de 2000 anos de história humana. O termo "bilhão" nesta tabela se refere ao uso de escala onde 1 bilhão = 1.000 milhões =  $10^9$

Ano	PMB (bilhões de dólares internacionais de 1990)
2000 d.C.	41016,69
1900 d.C.	1102,96

1800 d.C.	175,24
1700 d.C.	99,80
1600 d.C.	77,01
1500 d.C.	58,67
1400 d.C.	44,92
1300 d.C.	32,09
1200 d.C.	37,44
1100 d.C.	39,60
1000 d.C.	35,31
800 d.C.	25,23
600 d.C.	20,86
400 d.C.	18,44
200 d.C.	18,54
1 d.C.	18,50
200 a.C.	17,00
500 a.C.	13,72
1000 a.C.	6,35
2000 a.C.	3,02
5000 a.C.	0,51
10.000 a.C.	0,37
25.000 a.C.	0,31
300.000 a.C.	0,09
1.000.000 a.C.	N\

Fonte: WIKIPEDIA. [https://pt.wikipedia.org/wiki/Produto\\_mundial\\_bruto](https://pt.wikipedia.org/wiki/Produto_mundial_bruto). Acesso em 30/04/2020.

# **DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E LIBERDADE RELIGIOSA NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO FUNCIONAMENTO DAS RELIGIÕES DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL.**

Daniel Justiniano Andrade<sup>37</sup>

## **Introdução**

Atualmente, em virtude da Pandemia da Covid-19, os direitos de religião foram alcançados por limitações públicas administrativas. Algumas foram legítimas e necessárias, oriundas dos Poderes Executivos dos entes federativos, restringindo a realização de reuniões religiosas que promovam aglomerações de pessoas, com a finalidade de conter ou diminuir o contágio pelo Novo Coronavírus.

No entanto, outros limites impostos foram ilegais e constituíram violações aos direitos de religião de indivíduos e organizações religiosas, especificamente o direito de reunião e a liberdade de culto.

Evidentemente, o exercício da liberdade de culto não é um direito absoluto, por isso pode sofrer limitações legítimas impostas pelos Poderes. Contudo, o poder de limitar o funcionamento das religiões não é ilimitado.

As ações discricionárias da Administração Pública envolvendo a liberdade religiosa devem observar os parâmetros normativos e a dimensão política e social da religiosidade brasileira, ainda mais efetivamente em tempos de crise e instabilidade.

As ações administrativas, muito embora não sejam as únicas, dentro dos limites de suas competências típicas, dentro da legalidade que requer o paradigma do Estado Democrático de Direito, especialmente, respeitando a separação dos Poderes e a laicidade, são determinantes para a melhoria das condições de exercício dos direitos de religião ou para embarcá-los.

As intervenções excessivas mostram que a efetivação dos direitos de religião no Brasil ainda é um desafio e que o valor da religiosidade na sociedade brasileira pode ser medido pela observação do modo como as limitações à religiosidade são impostas ou articuladas.

Nessa mesma direção, certas ações e decisões mostram o autoritarismo da administração pública, pois de forma geral elas não dialogam com as organizações religiosas e também a arrogância de certas lideranças religiosas que agem como se a liberdade religiosa fosse irrestrita.

Assim, nesse artigo, a partir dos pressupostos do direito e das políticas públicas, utilizados como referência para a avaliação de algumas restrições administrativas impostas às

---

<sup>37</sup> Graduação em Teologia (2006), Mestrado em Ciências da Religião (2008) pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Especialização em Filosofia (2009) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduação em Direito (2011) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Mestrando em Direito e Licenciando em Filosofia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pastor da Igreja Presbiteriana do Brasil (2005-), Professor de Lógica, História da Filosofia e Apologética (2011-2016), Advogado, consultor e assessor jurídico de organizações religiosas e do terceiro setor e membro de Tribunais de Recursos da Igreja Presbiteriana do Brasil.

religiões durante a Pandemia da Covid-19, objetiva-se apontar a importância do respeito aos parâmetros normativos em matéria religiosa por todos os agentes envolvidos, indivíduos e organizações da sociedade civil, religiosos ou não.

Trata-se de uma baliza para a Administração pública em suas ações discricionárias, para a efetivação dos direitos de religião no Brasil e um critério para verificar se efetivamente ou potencialmente, suas atuações contribuem ou prejudicam a efetivação da vivência da religiosidade em suas mais variadas e complexas dimensões no vasto e plural campo religioso brasileiro já marcado por diversas violações, se valorizam ou desprezam a religiosidade e se são construídos de conformidade com os ditames da laicidade, dentro dos limites objetivamente postos pelo aparato jurídico nacional e de outros parâmetros para políticas públicas sobre religião no Brasil, vistos sob a perspectiva das premissas do direito das políticas públicas.

### **Religiões no Brasil: questões específicas acarretadas pela Pandemia da Covid-19**

No cenário atual, marcado por muitas incertezas e por orientações científicas não definitivas por conta da Pandemia da Covid-19, há também acertos e abusos cometidos pela Administração Pública envolvendo os direitos de religião assegurados pela legislação nacional.

As orientações frequentes para que as aglomerações sejam evitadas e proibidas como forma de combate à proliferação da Pandemia da Covid-19 alcançaram diversos setores e organizações, dentre elas, as organizações religiosas de forma geral foram afetadas, pois a grande maioria realiza atos de culto em locais separados para essa finalidade e eles envolvem ajuntamentos de pessoas. Por isso, foram alcançados por limitações públicas administrativas, algumas visivelmente ilegais.

No Município de Porto Alegre o chefe do Executivo decretou de forma genérica que as reuniões religiosas poderiam ocorrer apenas para captação audiovisual, permitindo o acesso aos templos e similares apenas às equipes técnicas, contudo flexibilizou em seguida, admitindo com restrições a presença de um número maior de pessoas.<sup>38</sup>

No Ceará a limitação ao funcionamento das religiões também foi genérica. O decreto estadual estabeleceu a suspensão do funcionamento de “templos, igrejas e demais instituições religiosas” (Artigo 1º, inciso II).<sup>39</sup>

Semelhantemente, em Santa Catarina, o governador decretou a suspensão “pelo período de 30 (trinta) dias de eventos e reuniões de qualquer natureza, de caráter público ou privado, incluídas excursões, cursos presenciais, missas e cultos religiosos”.<sup>40</sup>

Posteriormente, em 20 de abril de 2020, a Portaria nº. 254 da Secretaria Estadual de Saúde estabeleceu várias limitações no intuito de permitir a realização de reuniões religiosas.

A ocupação dos espaços de reuniões deveria se limitar a 30% da capacidade total, os

---

<sup>38</sup> O Decreto nº 20.534, de 31 de março de 2020 estabeleceu o estado de calamidade pública e consolidou as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (covid-19), no Município de Porto Alegre. Previu a permissão para “a realização de missas, cultos ou similares realizados exclusivamente para a captação audiovisual, com o ingresso no estabelecimento apenas da equipe técnica respectiva”. Contudo, posteriormente, o Decreto nº 20.583, de 19 de maio de 2020, revogou essa disposição e estabeleceu que “a realização de missas, cultos ou similares, observadas, cumulativamente, as seguintes condições: I - limite máximo de 30 (trinta) pessoas concomitantes; II - lotação não excedente a 50% (cinquenta por cento) da capacidade máxima de ocupação prevista no alvará de proteção e prevenção contra incêndio; e III - distanciamento mínimo de 2m (dois metros) entre cada um dos presentes. (Artigo 19).

<sup>39</sup> O Decreto nº. 33.519, de 19 de março de 2020 intensificou as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo Coronavírus no Ceará.

<sup>40</sup> O Decreto nº 515, de 17 de março de 2020 declarou situação de emergência em todo o território catarinense, nos termos do COBRADE nº 1.5.1.1.0 - doenças infecciosas virais, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e estabeleceu outras providências.

participantes deveriam ocupar lugares de assento de forma alternada e respeitarem o distanciamento de 1 (um) metro e 50 (cinquenta) centímetros, o uso de álcool gel e máscaras seria obrigatório, os atendimentos individuais deveriam ser feitos mediante agendamento prévio, nas transmissões virtuais das reuniões seriam permitidas apenas cinco pessoas e “nos cultos em que houver a celebração de ceia, com partilha de pão e vinho, ou celebração de comunhão, os elementos somente poderão ser partilhados se estiverem pré-embalados para uso pessoal” (artigo 4º, inciso IV).<sup>41</sup>

Em contrapartida, o Decreto nº. 10.282/2020 do chefe do Executivo Federal Presidente de República<sup>42</sup> incluiu as “atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde (artigo 3º, § 1º, inciso XXXIX) entre as atividades essenciais, ou seja, “indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (artigo 3º, § 1º do Decreto n. 10.282/2020).

Portanto, como inicialmente demonstrado, o contexto atual brasileiro mostra com clareza que a Administração Pública de vários entes federativos limitou a liberdade de reunião e de culto de forma abusiva em virtude de limitações genéricas e subjetivas, por conta de limitações específicas que invadiram a competência das organizações religiosas de definirem conforme suas convicções as especificidades de seus ritos como também o funcionamento de outras atividades inerentemente religiosas, afrontando assim o princípio da laicidade do Estado e também pela ausência de efetividade que dentre outras coisas deveria envolver o diálogo com as organizações religiosas, como será demonstrado a seguir.

### **Discrecionabilidade, Direito e Políticas Públicas de Religião.**

Como foi inicialmente apontado, a liberdade de culto e reunião de diversas religiões no Brasil foram objetos de ações da Administração Pública. Algumas foram garantidoras de direitos e viabilizadas por limitações ao exercício de certas ações que colocam em risco a fruição desses e de outros direitos, mas outras foram abusivas considerando os parâmetros que devem reger suas ações.

Isso poderia ter sido evitado se a Administração Pública tivesse dialogado e ouvido as organizações religiosas e demais envolvidos, construindo ações efetivas de combate à Pandemia da Covid 19, mas sem embarçar o funcionamento das religiões com limitações absurdas ou gerar conflitos desnecessários entre os Poderes.

Do ponto de vista da administração Pública, quando ela age, precisa respeitar a baliza da legalidade, fazendo apenas aquilo que o ordenamento jurídico estabelece explicitamente, ou seja, seus atos são vinculados. Contudo, há também um espaço dentro dessa legalidade que contempla algumas ações possíveis que podem ser escolhidas por ela. Isso aplica-se certamente a questão religiosa.

Ao apreciar um caso concreto, a Administração pode agir discricionariamente, ou seja, tem a “faculdade” conferida pela lei para, “segundo critérios de oportunidade e conveniência, escolher uma dentre duas ou mais soluções “válidas perante o direito” (DI PIETRO, 2012).

---

<sup>41</sup> A Portaria nº. 254, DE 20/04/2020, da Secretaria Estadual de Saúde ultrapassou os limites de competência do Estado sobre as questões religiosas.

<sup>42</sup> O Decreto nº 10.292, de 25 de março de 2020 alterou o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais no contexto da Pandemia da Covid 19.

E no âmbito dessa validade jurídica “a Constituição, seus princípios e especialmente seu sistema de direitos fundamentais”, deve ser “o elo de unidade a costurar todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico administrativo” (BINENBOJM, 2006).

Um dos princípios constitucionais que deve nortear as ações da administração é o da eficiência<sup>43</sup>, que se distingue da eficácia e da efetividade. A eficácia das ações da administração pública está associada ao “atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos” (TORRES, 2004).

A eficiência, por sua vez, se volta para o exame ou cuidado com os “mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal”, está relacionada ao criterioso uso dos “meios mais econômicos e viáveis”, à “racionalidade econômica”, à maximização dos resultados e minimização dos custos, “ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte” (TORRES, 2004).

A efetividade das ações da administração pública está associada à preocupação central de produzir o bem da população, vai além de cumprir a meta positivada e usar os meios adequados, mas se direciona à concretização efetiva de demandas legítimas da sociedade.

A efetividade da administração pública objetiva “averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais”. A averiguação da necessidade e da oportunidade deve ser acentuadamente democrática, transparente e responsável, “buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas” (TORRES, 2004).

A formulação de políticas públicas envolve um processo público aberto à participação de todos os interessados e à manifestação clara de todos os interesses envolvidos. Os pressupostos técnicos e materiais divergentes ou convergentes são apresentados e confrontados pelas partes envolvidas e pela própria Administração.

O Direito define o conteúdo dos direitos a serem efetivados e viabiliza a criação de “leis, normas de execução, dispositivos fiscais” e outras instituições que “impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas”, ou seja, ele viabiliza todo “o conjunto institucional” por meio do qual a política realiza seu “plano de ação” (BUCCI, 2006).

A Política, por sua vez, “contempla os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos.” Todo o processo deve acontecer “dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade” (BUCCI, 2006).

Assim, especificamente, considerando a discricionariedade da Administração, sua liberdade e limites, as exigências decorrentes do princípio constitucional da eficiência em termos de efetividade e a baliza do Direito das Políticas Públicas, e observando ainda a realidade dos direitos e dos deveres das religiões no Brasil, os conflitos e violações existentes e as atuais limitações administrativas impostas e seus desdobramentos no contexto da Pandemia da Covid 19, constata-se que a Administração Pública, em certas medidas ou decisões, ultrapassou seus limites de competência.

Ela ignorou disposições constitucionais e legais e não dialogou com a sociedade civil organizada, com aqueles que estavam envolvidos nos conflitos e que seriam afetados por suas decisões. Isso tem ficado claro durante a Pandemia.

Os Poderes Executivos demonstram desequilíbrio e conflito e as organizações religiosas não participam apropriadamente da construção das decisões que as afetarão diretamente.

---

<sup>43</sup> Incluído no artigo 37 da Constituição Federal brasileira com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 como corolário do Projeto de reestruturação da Administração Pública instrumentalizado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, “concebido” por Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995 e 1998.

Por isso, a Administração Pública precisa ter como baliza o fato de que a fruição dos direitos e deveres de religião é marcada por aspectos problemáticos da vida social no Brasil e que demanda intervenções o Estado que sejam coletivamente construídas e que ultrapassem a dinâmica insuficiente da mera repressão (MASSA-ARZABE, 2006).

As violações à liberdade religiosa constituem um “aspecto da vida social” brasileira, “percebido como problemático suficientemente forte para demandar uma intervenção por parte do Estado” mediante políticas públicas (MASSA-ARZABE, 2006). A mera previsão formal de direitos de crença, a prestação jurisdicional ou escolhas administrativas unilaterais, ainda que nos limites dos textos normativos, não são capazes de efetivá-los.

É preciso que a administração pública repense suas próprias ações ou omissões (MASSA-ARZABE, 2006), conheçam melhor, observem mais detidamente os desafios e promovam o “relacionamento entre várias partes do mosaico social” para produzir “uma ação politicamente coordenada e socialmente útil” para a efetivação dos direitos de religião (BUCCI, 2002).

É necessário que tenham as “informações sobre a realidade a transformar” para que suas escolhas ou decisões sejam “politicamente informadas” e alcancem “resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento” (BUCCI, 2002).

Em um país como o Brasil, que possui uma população com cerca de 180 milhões de cidadãos que professam alguma religião que se expressa em ritos comunitários, a restrição das reuniões dos templos de qualquer culto não devem ser estabelecidas unilateralmente.

As intervenções abusivas da Administração Pública poderiam ter sido evitadas pela consideração da realidade social a ser transformada, pela diálogo e construção coletiva de ações e pela observação dos parâmetros normativos nacionais e como limites intransponíveis e condicionadores de seus próprios juízos e também para medir as ações dos demais envolvidos em quaisquer conflitos envolvendo os direitos de religião, especialmente pela observância do princípio da laicidade, como será demonstrado a seguir.

## **A discricionariedade administrativa e a laicidade estatal**

As organizações religiosas, seus integrantes e líderes, bem como a sociedade em geral, deveriam considerar, não apenas seus direitos, mas também seus deveres. No entanto, o que a realidade brasileira revela é uma diversidade de situações abusivas por parte de todos os envolvidos, com destaque para a necessidade da efetivação do princípio da laicidade em todas as suas dimensões, exigindo que o Estado não interfira no funcionamento das religiões com determinações de ordem teológica por meio do Poder Executivo, extrapolando sua competência.

A laicidade do Estado implica seu dever de garantir a liberdade religiosa a todas as religiões, “sem implementar privilégios nem estruturas de controle direcionadas a certas confissões”, garantindo a “autonomia do poder civil de eventual tentativa de controle religioso” e “defendendo as confissões de qualquer tentativa de restrição ao livre exercício de culto por parte do poder temporal” (ZANONE, 1998).

Em outras palavras, ela é a “emancipação recíproca entre Estado e religiões, para que se permita o livre exercício religioso, efetivando-se, outrossim, direitos individuais de liberdade do cidadão em relação a sua crença e culto” (NUTO, 2014).

A laicidade reconhece a importância do “papel da religião e dos diversos cultos”, impede “a assunção de tarefas religiosas pelo Estado” e se opõe ao laicismo, assim considerado como “desconfiança ou repúdio da religião como expressão comunitária” decorrente de “pressupostos filosóficos ou ideológicos”, tais como o “positivismo” e o “cientismo” (MIRANDA, 2013).

Assim, tendo em vista os limites estabelecidos pelo princípio da laicidade, deveria ser óbvio à Administração Pública que ela não poderia invadir o território da competência religiosa

de estabelecer seus ritos conforme suas próprias convicções e sistemas de crenças para determinar que elas seguissem determinados parâmetros estabelecidos unilateralmente pelo Poder Executivo para o funcionamento de suas organizações.

Uma coisa a Administração estabelecer limitações às reuniões religiosas em seus templos contemplando a limitação da participação presencial com a exigência de distanciamento mínimo entre os participantes, o uso de meios variados de higienização e coisas do tipo.

Contudo, estabelecer o modo como o sacramento da Santa ceia ou do batismo, ou ainda interferir no modo como os funerais devam ser realizados, inviabilizando terminantemente o sepultamento digno com realização dos respectivos ofícios fúnebres religiosos, é algo absurdo que não pode ser tolerado.

Assim, é certo que a laicidade não impõe limites absolutos à intervenção do Estado no funcionamento das religiões. Limitações administrativas podem ser impostas em determinadas circunstâncias, principalmente diante dos abusos no exercício da liberdade religiosa, muito embora, jamais ilimitadamente.

As limitações impostas, vistas à luz da laicidade, devem ocorrer com razoabilidade e proporcionalidade, por meio da escolha de medidas menos gravosas, privilegiando aquelas que mais efetivem os direitos em colisão.

Nesse sentido, a discricionariedade administrativa, considerada como uma liberdade de escolha do administrador para adotar uma medida determinada num universo de outras medidas juridicamente válidas, pode acarretar limitações legítimas à liberdade religiosa, contudo não ilimitadamente, pois ela “é sempre o exercício de um poder de liberdade firmado dentro dos limites traçados pela ordem jurídica”.

Daí decorre a possibilidade de o administrador ultrapassar os limites e praticar “atos administrativos ilegais ou inválidos”, viabilizando assim “a revisão jurisdicional dos atos administrativos” praticados (CARDOZO, 2013).

## **Considerações finais**

A relação entre a liberdade das religiões, a laicidade do Estado, a discricionariedade administrativa é marcada por erros e acertos, justiça e excessos. As mais variadas circunstâncias acarretadas pela Pandemia da Covid-19 lançaram ainda mais luz sobre essa realidade.

O exercício da liberdade de crença é prejudicado por ações descabidas dos Poderes Executivos, em alguns casos, de forma autoritária, desrespeitando parâmetros normativos, políticos e sociais e sem diálogo.

Por outro lado, em nome de uma pretensa liberdade religiosa ilimitada, algumas organizações religiosas, seus integrantes ou líderes desafiam a Administração Pública e ultrapassam limites razoáveis. Nesse contexto, algumas ações administrativas e discricionárias se mostram legítimas.

À todos os envolvidos falta apego à lei, respeito à parâmetros normativos nacionais e supra nacionais, alinhamento à critérios gerais ou específicos dos programas para formulação de políticas públicas de religião e crença, observância de deveres, diálogo amplo, decisões coletivas e bem informadas.

Em alguns casos se percebe que as religiões são vistas como essenciais para a construção de uma sociedade melhor, como parceiras do Estado, desempenhando um importante papel para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos.

Contudo, outras restrições sugerem uma visão distorcida do que as religiões são e do que podem fazer em sociedade, principalmente em tempos de crise. Indubitavelmente, o cenário atual mostra a necessidade da criação de uma dinâmica de solução de conflitos que vá além da subsunção dos fatos à norma, além da mera repressão, da defesa da competência, da defesa da liberdade de cada um.

O caminho é o da solidariedade. A demanda é por soluções construídas democraticamente por todos os envolvidos.

## Referências

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Decreto nº 10.292, de 25 de março de 2020. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos, I Colóquio de Direitos Humanos, maio, 2000.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARDOZO, José Eduardo Martins. A discricionariedade e o Estado de Direito. In: GARCIA, Emerson (Org.). Discricionariedade administrativa. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

CEARÁ. Decreto nº. 33.519, de 19 de março de 2020. Intensifica as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo Coronavírus.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2012.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. pp. 51-74. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.54.

MIRANDA, Jorge. Estado, liberdade e laicidade. Revista Gaudium Sciendi, Portugal, n. 4, jul. 2013.

NUTO, João Vianney Cavalcanti; ALCÂNTARA, Pedro Ivo Souza de. O uso de símbolos religiosos em repartições públicas: uma análise histórica sobre o alcance da laicidade. In: Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público em defesa do Estado laico. Brasília: CNMP, 2014.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 20.534, de 31 de março de 2020. Decreta o estado de calamidade pública e consolida as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (covid-19), no Município de Porto Alegre. Porto alegre, 2020.

SANTA CATARINA. Decreto nº 515, de 17 de março de 2020. Declara situação de emergência em todo o território catarinense, nos termos do COBRADE nº 1.5.1.1.0 -doenças infecciosas virais, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e estabelece outras providências.

\_\_\_\_\_. Portaria nº. 254, DE 20/04/2020, da Secretaria Estadual de Saúde.

SÃO PAULO. Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020. Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 64.864, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre a adoção de medidas adicionais, de caráter temporário e emergencial, de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências correlatas.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 64.865, de 18 de março de 2020. Acrescenta dispositivo ao Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual.

\_\_\_\_\_ (MUNICÍPIO). Decreto nº 59.285 de 18 de março de 2020. Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e o funcionamento de casas noturnas e outras voltados à realização de festas eventos ou recepções.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ZANONE, Valério. Laicismo. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

# LIBERDADE E GESTÃO PÚBLICA FRENTE À COVID-19. FREEDOM AND PUBLIC MANAGEMENT IN FRONT OF COVID-19.

Giovanna Borsetti Cruz  
Estudante do curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie

## Resumo

O presente artigo traz uma abordagem acerca dos desafios apresentados para a doutrina liberal diante da crise sanitária mundial do coronavírus, buscando a historicidade da crise de 1929, do liberalismo clássico e neoclássico. Visa-se um caráter constitucionalizado para justificar o posicionamento das instâncias de poder e suas políticas voltadas à população civil. Com a pandemia da Covid-19 instaurada, busca-se trazer as competências de cada ente federativo, associando-as com políticas públicas aplicadas para as pessoas naturais e jurídicas, com base no princípio da legalidade e liberdade.

**Palavras-chave:** liberalismo; coronavírus; política; crise; governança.

## Abstract

The present article brings one approach about the challenge presented to the liberal doctrine in front of the coronavirus global health crisis, looking at historicity of the 1929 crisis, classical and neoclassical liberalism. It is aimed at a constitutionalized character to justify the positioning of the power's instances and their policies turned to the civil population. With Covid-19 pandemic established, it seeks to bring the competences of federative entities, associated with public policies applied for natural and legal people, based on the principle of legality and freedom.

**Keywords:** liberalism; coronavirus; policy; crisis; governance.

## Resumén

Este artículo presenta un enfoque sobre los desafíos presentados para la doctrina liberal frente a la crisis de salud global del coronavirus, buscando la historicidad de la crisis de 1929, el liberalismo clásico y neoclásico. Un carácter constitucionalizado pretende justificar el posicionamiento de las instancias de poder y sus políticas dirigidas a la población civil. Con la pandemia de Covid-19 establecida, buscamos aportar las habilidades de cada entidad federativa, asociándolas con políticas públicas aplicadas a personas físicas y jurídicas, basadas en el principio de legalidad y libertad.

**Palabras clave:** liberalismo; coronavirus; política; crisis; gobernancia.

## INTRODUÇÃO

A sociedade global e nacional foi surpreendida com uma doença viral que causou a sua rápida imobilização, atingindo mudanças devastadoras na existência e atividade de pessoas físicas e jurídicas. De cunho letal, a doença originária na China culminou na morte de vários chineses e de pessoas advindas de outros lugares que residiam naquele lugar, não demorando muito para chegar em outros continentes. De pronto, medidas sanitárias de isolamento social, fechamento de fronteiras, fechamento de estabelecimentos e outros lugares públicos, foram tomadas como forma de conter a larga disseminação dessa doença tão contagiosa.

Tal gravidade foi reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que identificou a incidência de casos como um quadro pandêmico, aconselhando os países a adotar a interrupção de atividades sociais e econômicas, o isolamento social de pessoas em centros urbanos mais concentrados em termos populacionais e a desestimular as reuniões fisicamente presenciais das pessoas.

O surto, na esfera nacional, provocara com urgência a necessidade do Decreto Legislativo nº 06, de 20.03.2020, ementa que “Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.”

Sentir os efeitos virais nunca foi tão tangível quanto na pandemia da Covid-19. Tal como, o contingenciamento de pessoas em suas casas, multas para as aberturas do comércio, número reduzido e estipulado de pessoas em determinados espaços, uso de máscara obrigatório, fechamento de fronteiras e proibição da entrada de visitantes em cidades são só alguns exemplos que elucidam a atuação governamental em tempos pandêmicos. Nesse cenário crítico, não só as relações interpessoais sofreram mudanças com a perda de contato físico, mas também as esferas jurídicas e de poder, com leis implementadas, sanções aplicadas e auxílios emergenciais fornecidos. Esse é o cenário crítico no qual o Brasil se encontra.

A flexibilização jurídica foi um meio necessário para lidar com a lei frente a uma gravidade atípica, que ainda provocará reflexos ainda imensuráveis nas ordens social e econômica, acarretando em uma crise no sistema de saúde público e privado, além das mudanças político-jurídicas. Assim, intensifica-se a intervenção estatal por intermédio de diversos dispositivos legais, na busca de declarar um estado de urgência e iniciar uma maior intervenção estatal nos setores nacionais, visando menores impactos e objetivando atenuar a incidência da Covid-19.

A gestão governamental, as políticas públicas e a governança nacional expressaram uma nítida mudança estrutural, que provocou indagações acerca da continuidade do liberalismo. Enquanto autores acreditam que o liberalismo demonstrou a sua ineficiência diante da necessidade de atuação estatal nesse período, há quem adote o viés de que o liberalismo vai utilizar do contexto pandêmico para emergir com novos formatos a partir de novos paradigmas estruturais e formas de mercado.

### **1. LIBERALISMO EM TEMPOS DE PANDEMIA: FIM OU APRIMORAMENTO?**

Ao analisar o contexto da crise provinda da Covid-19, é evidente que já há indícios de uma recessão, que o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) denominou de "o Grande Confinamento". Os economistas da atualidade acreditam que vai incidir sobre a população mundial picos inflacionários, desaceleração e queda do PIB, além de dura e lenta recuperação econômica.

Para os liberais, isso significa que haverá um horizonte de economias abertas, algo fundamentado com base crises posteriores a atual.

Por intermédio de uma analogia com outras crises, é possível vislumbrar, amoldando-se a esta realidade, que as recessões internacionais também já provocaram indagações sobre o pensamento liberal. A Grande Depressão, em 1929, causada pela superprodução e especulação financeira, foi uma crise aguda que assolou o cenário mundial, especialmente depois de acontecimentos que deixaram a economia e a sociedade mais frágeis, como a Primeira Guerra Mundial.

Pode-se neste contexto citar, após a Primeira Guerra Mundial e um pouco durante esta, eventos sucessivos que mudaram as concepções políticas, como em 1917 a Revolução Soviética, em 1918 a Gripe Espanhola, em 1920 o surgimento de governos fascistas, a Crise de 1929, New Deal e a Segunda Guerra Mundial. Os desafios, assim, atingiram muitos críticos sobre a continuidade do liberalismo.

O próprio John Reed, autor socialista, fez a suposição do fim do capitalismo liberal da época da crise de 1929 em sua obra *Os 10 dias que abalaram o mundo*.

De outra face o historiador americano Arno Mayer, em sua obra *A força da tradição - A persistência do Antigo Regime*, diz que a Primeira Guerra Mundial sepultou os resquícios imperiais do antigo regime, enquanto a Segunda Guerra Mundial fez com que o nacionalismo totalitário ficasse desmoralizado, com a união supranacional dos Estados europeus, uma forma embrionária da atual União Europeia.

Ademais, crises e dificuldades enfrentadas por alguns regimes socialistas, provocaram o surgimento do liberalismo em uma nova configuração, com novos mecanismos e dispositivos: o Neoliberalismo. Segundo o filósofo político John Gray, no período de pós-guerra, o comércio mundial aumentou em 12 (doze) vezes e a produção cresceu em 5 (cinco) vezes.

Tais fatos supracitados, no caso da formação da União Europeia e do neoliberalismo, demonstram um novo formato de Estados autocráticos e interdependentes entre si, tendo o liberalismo um avanço significativo quanto ao seu papel na economia global.

Insta mencionar Schumpeter, notório economista e cientista político austríaco, que atuou durante a Grande Depressão, propondo a ideia de que se o mercado sozinho não conseguia transgredir a crise, cabia o Estado assim fazer. Isso ocorreria por intermédio de investimentos no sistema público de finanças, de modo que os trabalhadores tivessem mais capital para utilizar, algo que ampliaria as demandas, movimentando a economia de modo a ter mais necessidade de contratar funcionários para ofertar produtos, sanando o problema do desemprego. Para ele, os cenários de crise são funcionais para inovar e criar novos paradigmas produtivos, compondo parte do ciclo do capitalismo liberal e evitando o *Steady State*, o curso estável, que não é capaz de absorver a população e o progresso.

É possível notar que, em meio a uma crise, resultantes de períodos de dificuldade tanto governamental quanto civil, várias são as inquietações sobre o modelo político vigente, tanto com uma perspectiva mais cética quanto mais otimista.

### **1.1 A dicotomia do liberalismo: o seu possível fim**

Restrição da liberdade de locomoção (algo contrário ao que é garantido na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XV), interferência na abertura de comércios, na liberdade econômica (Lei no 13.874/2019), verificação aos princípios da garantia da dignidade e da cidadania, e o fluxo internacional de pessoas foram colocados em discussão no contexto pandêmico. O Estado Democrático de Direito, para muitos, estaria ferindo tais direitos e praticando acepções da intervenção na vida do cidadão.

Aleksandr Dugin é um desses adeptos da ideia de que o Estado Democrático de Direito estaria em sérios riscos no atual contexto. O filósofo russo diz que a pandemia global do coronavírus tem implicações políticas, sendo decisivo para o fim do mundo unipolar e no colapso da globalização:

agora podemos começar a contagem regressiva para uma ordem mundial multipolar: o ponto de partida é a epidemia de coronavírus. A pandemia enterrou a globalização, a sociedade aberta e o sistema capitalista global. O vírus nos forçou a entrar no gelo, e os enclaves individuais da humanidade começaram a seguir trajetórias históricas isoladas [...] É provável que o mundo pós-coronavírus envolva regiões mundiais individuais, civilizações, continentes que gradualmente se convertem em jogadores independentes. Ao mesmo tempo, o modelo universal do capitalismo liberal provavelmente irá colapsar. Esse modelo, atualmente, serve como denominador comum de toda a estrutura da unipolaridade: desde a absolutização do mercado até a democracia parlamentar e a ideologia dos direitos humanos [...]. (DUGIN, 2020).

Para o autor, os principais mitos da globalização acabaram com a Crise do Coronavírus, como: a eficácia das fronteiras abertas e a interdependência global; a capacidade das instituições supranacionais de lidar com uma situação esporádica; a permanência do sistema financeiro mundial e da economia como um todo diante de desafios graves; a inutilidade estatal; o triunfo do liberalismo.

Complementar a isso, o filósofo e linguista estadunidense, Naom Chomsky, mencionou durante uma conversa com o filósofo e co-fundador do DiEM25 - *Democracy in Europe Movement* - Srečko Horvat, que: “Devemos pensar sobre a origem desta crise, por quê há uma crise do Coronavírus? É uma falha colossal do mercado, leva direto a essência dos mercados exacerbados pelo neoliberalismo selvagem, a intensificação neoliberal, os problemas socioeconômicos.[...]”.

Em sua obra *O lucro ou as pessoas: neoliberalismo e ordem global*, Naom Chomsky complementa:

no final, os neoliberais não têm como apresentar, como não apresentam de fato, a defesa empírica do mundo que estão construindo. Ao contrário, eles apresentam – ou melhor, exigem uma fé religiosa na infalibilidade do mercado desregulado, que remonta a teorias do século 19 que pouco têm a ver com o nosso mundo. O grande trunfo dos defensores do neoliberalismo, no entanto, é a alegada inexistência de alternativas[...] (CHOMSKY, 2003, p. 3).

Sendo assim, os autores alegam a historicidade para refutar os argumentos liberais utilizados até então. Para eles, o sistema liberal demonstrou os seus equívocos diante de uma crise mundial, uma vez que nem todas as garantias dos direitos fundamentais perpetuaram nesse novo cenário de crises.

## **1.2. A Tendência de continuidade liberal em novos mecanismos**

De outra parte é possível identificar no discurso de liberais modernos o otimismo de que as grandes crises são oportunidades de gestão, conforme o movimento político brasileiro Movimento

Brasil Livre (MBL). Toda essa crise decorrente da Covid-19 pode dar início a uma série de discursos de cortes do funcionalismo, enxugamento da máquina pública e austeridade.

Afinal, se o Estado precisa investir, ele deve diminuir os seus gastos excessivos, que devem e podem ser acatados quando se precisa de recursos. Para compreender o contexto da continuidade liberal, é necessário remeter-se brevemente às bases seculares do sistema, de modo a associá-lo com o que ocorre no neoliberalismo atual.

## **2. O MOLDE LIBERAL CLÁSSICO E O SOCIAL LIBERALISMO À LUZ DO ESTADO: OS PILARES DO SISTEMA LIBERAL DE CRISES DE HOJE**

Para analisar as bases liberais que estão sendo executadas hoje, é necessário remeter-se a um passado longínquo liberal. No liberalismo clássico acreditava-se que o Estado Liberal tem três funções básicas e principais, que sustentam todo o sistema e lhe conferem legitimidade: proteger a vida, proteger a propriedade e proteger a segurança. Isto posto, cabe à unidade estatal proteger os bens civis mediante a pacificação interna, estipulando os atos ilícitos, desde a definição de crime, quais são os casos de anistia, quando uma guerra é cogitável, entre outros aspectos, promovendo a segurança da população civil por intermédio da paz, com tratados e defesa territorial. Para assim realizar, o Estado deve arrecadar, já que na eminência de uma guerra as parcerias comerciais podem sofrer déficit, enquanto os investimentos bélicos sofrem um *superávit*.

O próprio anarcocapitalista Walter Block diz que Adam Smith defendia a liberdade econômica, apesar de permitir que o governo interviesse em algumas áreas (HEER, 2001, p. 3). Smith era tolerante quanto à intervenção estatal nos bancos no combate à pobreza, na promoção da equidade, se as regulações fornecessem um apoio ao trabalhador. Isso porque, para Viner (1928), em *A Riqueza das Nações*, Adam Smith acredita na participação do Estado na resolução de conflitos, visando garantir o bem comum, sendo inclusive a atividade governamental passível de ser definida como parte da ordem natural objetivando especificadamente esse ideal.

Seguindo ainda a visão smithiana, em seu clássico *A Riqueza das Nações*, há o alerta para com o enfraquecimento de governos para a proteção de setores ineficientes da economia, algo que se denomina austeridade (SMITH, 1982, v. II, p. 253-282).

Prefacialmente, cabe ressaltar John Locke, filósofo clássico inglês, a legitimidade da máquina governamental está atrelada à capacidade de resguardar os princípios e direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade, sendo sua atuação sólida e limitada ao necessário.

Há de aqui mencionar que um dos princípios fundamentais dos governos, segundo John Locke, era a frase de Cícero (106 a.C-43 a.C), o filósofo e político romano, que traduz a ideia de que é papel do Estado fazer o que for preciso para manter a população saudável: *Salus Populi suprema lex esto*<sup>44</sup>. Portanto, dentro dessa premissa, o Estado pode deter alguns meios, prezando pela saúde da população, como limitar o direito de ir e vir se for necessário.

Transpondo as colocações para o tema do social liberalismo, é possível ver que o próprio sistema liberal alterou-se após a Grande Depressão, originando esse novo viés político que une a função do Estado ainda mais com o provimento de um bem estar social aos seus governados, abarcando novas preocupações com a economia e com o contexto que cercava as relações mercantis, como dito pelo historiador Arthur M. Schlesinger Jr.:

quando a crescente complexidade das condições industriais requerem aumento da intervenção do governo de maneira a assegurar oportunidades mais igualitárias, a tradição liberal, fiel ao seu objetivo em lugar do dogma,

---

<sup>44</sup> Tradução nossa: “A saúde do povo deve ser a lei suprema”.

alterou sua visão do Estado [...] emergiu a concepção de um Estado de bem estar social, na qual o governo nacional tinha a obrigação de manter altos níveis de emprego na economia, supervisionar os padrões de vida e trabalho, regular os métodos de competição empresarial e estabelecer padrões abrangentes de seguridade social (SCHELESINGER JR, 1962).

De mesmo modo atua o Estado Brasileiro hoje, promovendo não só políticas públicas no combate à Covid-19, mas também investimentos que vão de encontro com os princípios de promoção da vida e segurança (presente na visão clássica lockeana), resguardando-as. Ou ainda seguindo a vertente smithiana, o Estado pode realizar políticas de austeridade, investindo emergencialmente, já que sua responsabilidade e liberdade fiscal assim lhe permite. Investimentos esses que poderiam ser feitos para promover o bem estar do mercado e dos trabalhadores que o compõem, indo em congruência com a ideia de Adam Smith.

### **3. O NEOLIBERALISMO E SUA RELAÇÃO FRENTE A COVID-19**

Muitos dos argumentos antiliberais foram refutados por autores e movimentos políticos brasileiros liberais. Um exemplo disso, em âmbito nacional foi o Movimento Brasil Livre (MBL), que disse que tais formulações acerca do liberalismo no contexto do coronavírus não abrangem determinados aspectos da Teoria Liberal. Kim Patroca Kataguirí, político, ex-colunista da Folha de S. Paulo e coordenador do movimento, diz que o liberalismo não é a ausência de Estado, mas sim um Estado focado naquilo que é essencial, baseado nas premissas clássicas da teoria política. Kim e o movimento mencionam inclusive a visão liberal clássica de que a máquina estatal seria inclusive necessária para o mercado existir, já que garante a lei, a ordem, a segurança jurídica e a atuação em calamidades públicas quando o mercado não tem respostas para tal. O setor produtivo não tem a capacidade de lidar com esses fatores externos sozinho, seja numa guerra civil ou biológica, como a presente guerra contra a Covid-19 é necessária estratégia nacional para enfrentar esse elemento externo.

Na mesma lógica dita pelo movimento liberal, o Estado precisa financiar estratégias públicas de gestão objetivando a saúde da população, seja produzido ou financiando projetos do mercado para a confecção de respiradores, produção de vacinas e medicamentos. Para o MBL, os países que já aplicavam o liberalismo vão estar mais preparados para enfrentar o Coronavírus e a grande lacuna econômica que vai surgir, muito pelo contrário do que os céticos quanto ao liberalismo pensam. Isso porque essas nações têm mais espaço fiscal e mais credibilidade para se endividar em caso de necessidade, além de deter mais dinheiro para injetar no mercado, podendo manter os seus colaboradores, trabalhadores e cidadãos em casa com um auxílio governamental. O movimento também acredita que isso está em acordo com as práticas liberais: um Estado com poucas funções, de modo a cuidar de forma próspera destas. Se ele se destinar a várias funções, não terá sucesso, já que segundo a teoria liberal a máquina estatal está em desvantagem em relação ao conhecimento mercantil. Ademais, se o Estado não conseguir prover a população de seus direitos fundamentais, como saúde, ele se tornará mais deficiente ainda.

Isso sustenta a tese do vencedor do prêmio Nobel de Economia, Milton Friedman, um dos liberais mais famosos do século XX, que defendia um papel gerenciador do Estado em certas ocasiões, fiscalizando e regulando a sociedade. Não negou a ação governamental, mas limitou-a a preservação da lei e da ordem nacional de modo que o cumprimento contratual estaria na garantia, estimulando a criação de mercados que iriam competir entre si. Além disso, deve ser um governo descentralizador, conforme o economista.

Para Friedman (1971), a causa principal da Crise de 1929 foi uma má gestão, e não por qualquer problemática ao funcionamento da “mão invisível do mercado” (termo proposto por

Adam Smith ao mencionar a autonomia mercantil liberal): “A Grande Depressão, que teve como em outros períodos desemprego severo, foi produzida pela má gestão do governo e não por qualquer instabilidade inerente da economia privada” (FRIEDMAN, 1971).

Outro economista que escreveu sobre o Estado mínimo, de viés neoliberal foi Friedrich Hayek (1899-1992), que mencionou sobre o respeito a liberdade e a justificativa para interferir na mesma: “guerra e outros desastres temporários, a subordinação de quase tudo à necessidade imediata é o preço a se pagar pela liberdade em longo prazo” (HAYEK, 1987, p. 187-188).

É importante realizar a diferenciação entre o socorro momentâneo e amplo em uma circunstância excepcional do patrimonialismo ou do Estado arbitrário. As medidas de isolamento são necessárias para realizar a administração em conformidade com as próprias premissas liberais, que incluem a garantia de servir ao indivíduo e ofertar-lhe um ambiente propício, com segurança, saúde e liberdade. Mas isso também abrange diminuir o rendimento das empresas, tendo um déficit expressivo de faturamento. Logo, proteger as empresas é importante na manutenção dos vínculos empregatícios das mesmas. Isso foi mencionado por Hayek que disse que sempre que a ação pública for capaz de mitigar desastres dos quais o indivíduo não pode se defender e consequências contra as quais não pode se precaver, tal ação deve, sem dúvidas, ser empreendida”.

Em conformidade com o supradito, vários são os autores neoliberais que concordam que as pandemias são momentos em que mais precisa-se de um Estado mínimo quanto aos seus deveres, mais forte para coordenar a sociedade civil, por intermédio da cooperação entre o poder público, iniciativa privada e grupos sociais, priorizando não só a saúde, mas também certa liberdade, comprovando que o liberalismo não falhou anos passados ou na atualidade. A doutrina apenas reinventou-se, amoldando-se em um novo contexto e adquirindo novos formatos.

#### **4. A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL DE CRISES EM ANÁLISE LIBERAL**

A priori, cabe mencionar o dito por Paulo Gontijo, colunista do jornal Estado de São Paulo e diretor-executivo do movimento Livres:

se fossem pensadas no vácuo, as medidas restritivas de suspensão da economia de mercado, do direito de ir e vir, do fluxo internacional de pessoas e de alguns produtos seriam bastante antiliberais. No atual contexto, no entanto, protegem o bem mais precioso que uma pessoa pode ter: a vida. E [...], a vida continua sendo condição necessária para o exercício de qualquer forma de liberdade (GONTIJO, 2020).

Segundo ele, é responsabilidade do Estado tomar medidas não convencionais diante de uma situação excepcional. Nesse quadro, metas fiscais, equilíbrios orçamentários e até novos conceitos de governança concretizados anterior à crise devem ser revistos com um enfoque pandêmico. Essas novas políticas devem ter o horizonte de que posteriormente a pandemia o cenário será frágil. Isso culmina na ideia de que as políticas públicas implementadas anteriormente levem em consideração esse fator de fraqueza.

Isso não implicaria em uma flexibilização dos direitos humanos, como a propriedade privada, ou revogam os estímulos mercantis. Não cabe ao Estado e sua tripartição do poder abusar das prerrogativas da pandemia, mas sim abarcar a sociedade civil e o mercado com incentivos.

Há uma diferença entre um Estado mínimo e um Estado omissivo, conforme dito por Priscila Pereira Pinto, cientista política da *Fordham University*. Um Estado com funções mais restritas não significa uma máquina de governo que seja ausente na vida da população. Na realidade, ele terá a

função de gestão, reduzindo despesas, empregados, departamentos, empresas e atuando em menos setores para concentrar-se nos setores essenciais à população, o que implica em um Estado eficiente e que retorne à população, que investe por meio de tributos, serviços públicos adequados (PINTO, 2020).

E o liberalismo não diverge quanto aos investimentos massivos nesse período de urgência. Neste caso, é exatamente o contrário: o suporte estatal é necessário para fomentar a economia e ajudá-la a se recuperar, para que continue prosperando em um futuro não tão distante. De forma complementar os gastos públicos também devem oferecer um auxílio populacional.

Isto posto, cabe aqui mencionar os atos legislativos em tempos de pandemia, e como tais medidas a serem decididas são fontes de plausibilidade, já que a Carta Magna do Estado abre um espaço para tal completude a ser configurada e interpretada pelo legislador. Nesse sentido, se manifesta André Ramos Tavares (2020, p. 283): “O sistema constitucional, contudo, é aberto, encontrando-se em constante evolução, tendo em vista o contato com a realidade social, o que ocorre especialmente pela concepção cultural e concretista do Direito Constitucional”.

De igual viés, Paulo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes faz semelhante menção:

(...) Não é correto supor que as normas constitucionais determinam integralmente todo o conteúdo possível das normas infraconstitucionais. Elas regulam apenas em parte a deliberação legislativa que lhes confere desenvolvimento. O legislador, no entanto, na tarefa de concretizar o que está disposto na norma constitucional, não perde a liberdade de conformação, a autonomia de determinação. Mas essa liberdade não é plena, não pode prescindir dos limites decorrentes das normas constitucionais (BRANCO; MENDES, 2015, p. 66,).

Logo, o Estado de Direito fundamenta-se e estrutura-se consoante às pluralidades advindas do mesmo, ou diante de novos cenários que se apresentam ao Direito e às instituições de poder. Em um molde crítico tal como o atual, defronte a uma economia mercantil drasticamente reduzida, uma taxa de mortalidade cada vez mais crescente e se aproximando de uma superlotação do sistema básico de saúde, há um subterfúgio que cerceia a plausibilidade para a configuração de novos dispositivos legislativos. Estes ora modificam os já vigentes, ora subsidiam novas estruturas que abarcam o novo contexto nacional, momentaneamente ou duradouramente.

## **5. A CRISE PANDÊMICA: O DIREITO DE LIVRE LOCOMOÇÃO DEFRONTE AO DIREITO À SAÚDE**

A princípio, o direito de locomoção é garantido segundo o artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal de 1988, que diz: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”. No entanto, isso não confere um direito absoluto. Na mesma Carta Magna há situações em que esse direito pode ou deve ser limitado, como, por exemplo, nos casos de prisão em flagrante delito ou ordem escrita e fundamentada pelo Juiz; ou nos casos de legislação específica sobre prisão civil e/ou especial; ou ainda nos casos de vigência de estado de sítio. Pode-se afirmar, entre outros aspectos, que a própria Constituição limita esse direito de ir e vir em seu dispositivo, ficando restrito apenas aos tempos de paz.

No atual contexto pandêmico, muitas normas e dispositivos legais foram alteradas, em favor das restrições ao direito de locomoção, algo que está de acordo com o princípio da

proporcionalidade, o mesmo que prevê que as medidas de governança devem estar embasadas na adequação, necessidade e análise do custo-benefício. Isso implica que os benefícios devem estar mais presentes e realmente relevantes para que o direito fundamental seja objeto de limitação estatal. Essas ideias convergem com a opinião do presidente da Ordem dos Advogados do Brasil seccional Pernambuco (OAB-PE), Bruno Baptista, sobre o Direito à Livre Locomoção: “Ele está condicionado pelas normas de convivência social. É um equívoco comum, você ler o dispositivo isoladamente sem uma visão sistêmica” (ARAUJO, 2020).

Essas medidas se tornam constitucionais diante do próprio dispositivo que as propõe. Não há a suspensão de atividades essenciais, são regramentos de duração limitada e sujeitas ao controle jurisdicional regular e revisão das autoridades sanitárias. A própria Lei nº13.979/20, que dispõe sobre as medidas do enfrentamento da emergência de saúde pública da Covid-19 dita, em seu artigo 3º a autorização da adoção de medidas como isolamento, quarentena e restrição excepcional e temporária de entrada e saída do país. Em seu parágrafo primeiro até menciona-se que “as medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”. Logo, estas medidas adentram no requisito da proporcionalidade em sentido estrito.

Algo que complementa a ideia supracitada é a mencionada pelo jurista e professor de direito constitucional Antônio Ribeiro Júnior, conforme abaixo:

não está se proibindo as pessoas de saírem, está se limitando onde as pessoas devem ir e podem ir. Elas estão podendo sair para uma emergência médica, podem sair para fazer compras de gêneros alimentícios e ir à farmácia, podem sair para trabalhar se o trabalho for essencial e presencial (ARAUJO, 2020).

Ou seja, ainda há certas liberdades dentro desse contexto. Em análise liberal, o direito da livre locomoção não estaria sendo tolhido, uma vez que não é totalitário e visa um dos seus pilares: o direito à saúde e segurança, os mesmos que também implicam em dignidade. Há até pacíficas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal<sup>45</sup> que abordam que nenhum direito é absoluto, já que antes de ser uma questão política e jurídica, a implementação de ações de controle da disseminação viral é tema de cidadania. Mais do que ir defronte a um embate entre o Direito a Livre Locomoção e o Direito à saúde, este último prescrito nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal e competência de todos os entes federativos, trata-se de uma questão de solidariedade e de preservação da vida como um bem individual e coletivo.

## **6. A ATUAÇÃO IRRESTRITA OU LIMITADA DOS ENTES FEDERATIVOS EM TEMPOS DE CRISE SANITÁRIA E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISES.**

Tratando-se de uma pandemia que assola o Brasil, as ações do poder executivo são mais solicitadas. Como foi mencionado no segundo tópico, tais auxílios governamentais estão em congruência com os pensadores liberais clássicos e neoclássicos, por se tratar da primazia da saúde e da vida.

---

<sup>45</sup> RTJ 173/807-808, Relator Ministro Celso de Mello, Pleno.

Ainda assim, diante desse quadro crítico e urgente, novas indagações surgem não apenas sobre a continuidade do liberalismo como já abordado, mas como o poder executivo irá atuar, e quais competências cabem à federação, aos estados e aos municípios, bem como os limites de sua abordagem ante a necessidade de medidas de monitoramento e isolamento nas políticas públicas.

Nesse momento, pode-se afirmar a priorização a harmonia entre os entes federativos, em uma atuação colaborativa e cooperada. O Estado não deve concentrar poderes e provocar abusos no ativismo judicial, e muito menos realizar o absentismo estatal da vida do particular, mas equilibrar os valores que constituem a unicidade do poder em sua essencialidade. O Estado foi estruturado em valores que trazem consigo uma carga axiológica de dignidade e valorização da vida como função social, o que pode se constatar na própria Constituição Federal de 1988 nos artigos 196 e 197.

Mais do que um tempo de choques de direitos fundamentais, entre vida e liberdade, que necessita da congruência e encontro entre o direito posto e a consciência coletiva, o cenário demanda uma atuação compassada entre os poderes, sobretudo o executivo.

O cerne do dilema entre as competências de cada núcleo do Poder Executivo encontra-se inserido na governança. Cabe aqui, de início, fazer menção a possibilidade do Poder Executivo criar decretos. Isso ocorre para dar cumprimento às legislações abertas oriundas do Poder Legislativo, o que acarreta na capacidade da elaboração e publicação de decretos que forneçam esclarecimento ou até mesmo regulamentação da lei. Por um outro lado, isso não culmina na ideia de que o decreto, até em detrimento da autonomia entre União, Estados, Distrito Federal e Município assegurada na Constituição Federal, um decreto do Estado sobreponha-se ao do município, por exemplo.

Em segundo plano está a questão das competências atribuídas ao Poder Executivo e seus segmentos durante a governança. O procurador-geral da República, Augusto Aras, enviou um parecer ao Supremo Tribunal Federal (STF) com o posicionamento de que o Presidente da República teria autonomia para determinar regras em todo o país de isolamento, quarentena, por exemplo (FALCÃO, 2020). Enquanto isso, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello, decidiu que os governadores e prefeitos têm poderes para restringir a locomoção entre estados e municípios (BRÍGIDO, 2020).

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 24, inciso XII, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar acerca da previdência social, proteção e defesa da saúde. Outro fator que fundamenta o viés de que os governadores e prefeitos podem legislar sobre a entrada de pessoas em municípios e Estados, uso de máscaras de proteção individual, exames médicos, isolamentos e quarentena está na Lei 13.979/20, especialmente em seu Artigo 3º, que diz que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências algumas medidas frente ao combate à Covid-19. Tal dispositivo dá autonomia aos entes federativos. O próprio ministro Alexandre de Moraes na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil objetivando evitar as interferências da governança federal sobre as políticas locais.

não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos

reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos (ADPF 672. Relator Ministro Alexandre de Moraes. 08.04.2020).

Em oposição a esse viés, o Presidente da República Jair Bolsonaro defende seus posicionamentos com base no mesmo artigo 3º da Lei 13.979, em seu parágrafo 9º, que faz menção ao fato do Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. Isso lhe confere poder sobre tais áreas de atuação.

Tendo em mente a concepção liberal, conferir certa autonomia aos Estados seria o percurso mais aceito, sob a justificativa de que cada porção federativa, apesar de estar atuando em cooperação perante o mesmo desafio, que é de fato o combate à Covid-19 e a busca pela redução do número de contaminados, estão inseridos em contextos que divergentes.

As realidades são distintas entre as localidades, e cada gestor está mais próximo dos anseios populacionais, já que seus esforços concentram-se naquela determinada porção territorial, sendo detentores, segundo o liberalismo, de maior liberdade interna e conhecimento local para atuar.

Outro conflito, que pode ser mencionado, sucede-se em decorrência de polarização acerca da gestão da crise. Enquanto o Presidente da República defende o isolamento vertical (concepção de isolar somente o grupo de risco eminente), há muitos governos locais que defendem isolamento horizontal (a população em sua totalidade submetida ao isolamento social).

Quanto aos critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal acerca das competências, está a questão do entendimento de que a competência do ente federativo menor (municípios) será afastada apenas nos casos em que a norma federal ou estadual indicar expressamente, de modo adequado, necessário e razoável, que estes entes serão excluídos da competência legislativa ou material, em conformidade como fragmento do julgado:

nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa (RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017).

De mesmo modo ocorreu no julgamento da ADI 6341, que indicou que a competência é concorrente, ou seja, todos os entes podem atuar administrativamente ou normativamente sobre saúde, especificamente, neste caso, sobre medidas de saúde voltadas a Covid-19, conforme fragmento da medida liminar:

o que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente (ADI 6341 MC-Ref/DF, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 15.4.2020. (ADI-6341)).

O que ficou expresso durante o julgamento da ADI 6341 foi a ausência de hierarquia entre os entes federados e a predominância da municipalização no controle de seus interesses, já que o embasamento do critério do julgamento foi com base na Lei 8.080/1990, mais conhecida como a Lei do SUS:

(...) Assentou que o caminho mais seguro para identificação do fundamento constitucional, no exercício da competência dos entes federados, é o que se depreende da própria legislação. A Lei 8.080/1990, a chamada Lei do SUS - Sistema Único de Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e assegura esse direito por meio da municipalização dos serviços. A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da CF, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo. Entendeu ser necessário ler as normas da Lei 13.979/2020 como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica. Nos termos da Lei do SUS, o exercício dessa competência da União não diminui a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde; afinal de contas a diretriz constitucional é a municipalização desse serviço (...).

Tais concepções também são encontradas na doutrina. Em conformidade com Hely Lopes Meireles, na perspectiva administrativa:

se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância (MEIRELES, 1996, p. 121).

Outro aspecto e tema tão abordado no contexto pandêmico é o modelo de transporte, a repartição de competências no ponto de vista federativo ocorre segundo a Constituição Federal de 1988, podendo a união legislar, conforme artigo 22, sobre as diretrizes da política nacional de transportes (inciso IX); regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial (inciso X); trânsito e transporte (inciso XI). Tal tema é debatido no atual cenário em

decorrência das restrições de acesso a alguns municípios, por exemplo. Porém, cabe aos Estados que compõe a federação exercer competência frente às competências da União (art. 25, §1º, CF) e aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, CF). Nesse mesmo molde, compete à União explorar os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre os portos e fronteiras nacionais, além de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (Art. 21, XII, “d” e “e” da Constituição Federal); e cabe aos municípios gerir o transporte coletivo, de cunho essencial (art. 30, V, Constituição Federal).

Quanto as medidas sanitárias constitucionais, a Constituição Federal estipula em seus artigos 23 e 24 as competências comuns e concorrentes dos entes federados. O inciso XII do artigo 24 prevê que é competência concorrente legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Já no artigo 30, inciso II do mesmo dispositivo está prescrito que compete aos municípios suplementarem a legislação federal e a estadual no que couber.

Há também inserido no artigo 24 da Constituição Federal, em seu §1º, que cabe à União estabelecer normas gerais; enquanto no §2º do mesmo artigo está disposto que cabe aos Estados suplementar a legislação federal.

Assim, no que tange o aspecto de saúde, é competência comum à União, aos Estados.

O Ministro Marco Aurélio menciona sobre as questões de competências durante a pandemia de modo constitucional na ADI 6.343, em sua decisão:

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dirigentes em geral, devem implementar medidas que se façam necessárias à mitigação das consequências da pandemia verificada, de contornos severos e abrangentes [...] em época de crise, há mesmo de atentar-se para o arcabouço normativo constitucional, mas tudo recomenda temperança, ponderação de valores, e, no caso concreto, prevalece o relativo à saúde pública nacional", e, assim, a ementa da decisão resume: "ante pandemia, há de considerar-se a razoabilidade no trato de providências, evitando-se, tanto quanto possível, disciplinas normativas locais (STF, ADI 6343/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 25/3/2020).

Ademais, outra medida legal que fomenta as práticas dos Prefeitos e Governadores está na Portaria do Ministério da Saúde nº 356, de 11 de Março de 2020, que confere nos seus Artigos a proteção legal para atitudes de distanciamento social diante da Covid-19 em seus artigos 3º e 4º, como a separação de pessoas sintomáticas e assintomática e a quarentena.

Conclui-se que não há até o momento nada, seja por norma federal (lei em sentido estrito) ou julgamento do STF, determinação que estabeleça que Decreto Estadual ou Federal possa inibir o Município de praticar atos de competência constitucional, administrativa e até econômica acerca das medidas diante da pandemia da Covid-19. O mesmo ocorreria em relação aos Estados, como consequência. Há certas competências que são sustentadas, conforme o supracitado, em corpo constitucional ou em julgados, conferindo legitimidade a atos praticados pelas esferas municipais e estaduais, especialmente em tempos de crise. Isso é suscitado pelo Ministro Alexandre de Moraes em outro julgado:

em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre

com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19 (...) As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292 (...) Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos (...) (STF, ADPF, 672/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 8/4/2020).

## **7. A MÁQUINA ESTATAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA**

A adequação do Poder Judiciário, com novos meios de atuação a distância e em *home office*, para que continue sendo julgadas as demandas populacionais e os seus conflitos; o Poder Legislativo, que deve legislar acerca do novo Direito e problemáticas que emergem da crise nos mais diversos âmbitos sociais; ou ainda o Poder Executivo, o qual cabe dirigir as formas de implementação desses direitos que compõem o exercício da cidadania e da isonomia dos poderes, tendo como enfoque que as medias sociais econômicas devem ter como embasamento a lei. Esses poderes devem atuar não apenas em primazia dos direitos fundamentais, mas dentro das circunstâncias concomitantes, trabalhando dentro dessas subdivisões a qual lhes cabem.

Mais do que atuar a favor da normalização do cenário nacional, cabe aos governantes agir em congruência com os titulares de direitos, proporcionando-os condições adequadas, sobretudo de saúde e captação de renda, para que fiquem envolvidos em um contexto de segurança durante o regime de contingenciamento da doença e isolamento populacional. Isso demanda o Princípio da Legalidade, ou seja, a máquina pública agir em função da lei, adequando-se ao texto constitucional. Um exemplo disso a Lei 13.979/2020, que marca o início da legitimação de todas as ações em relação a pandemia da Covid-19; para enfrentamento da pandemia, moldando seus atos em mecanismos positivados. A publicação e o conhecimento desses dispositivos compõem a democracia e o corpo da cidadania, especialmente em meio a uma crise sanitária que demanda ainda mais a transparência da atuação estatal.

Sendo assim, tais ações da máquina pública resultam em políticas públicas, a soma de atividades governamentais que influenciam, diretamente ou através de delegação, a vida cidadã. Em um Estado Democrático de Direito, deve haver o Princípio da Proporcionalidade, que une a necessidade das ações públicas com a adequação a tal contexto e a ponderação entre os limites estatais e suas searas de demanda de interferência governamental. A própria Constituição Federal do Brasil de 1988 aborda alguns direitos fundamentais com reservas legais. É o caso do Direito à

Liberdade de Locomoção (artigo 5º, XV), no qual o legislador infraconstitucional cita como esse direito vigora, com suas condições e restrições: em tempos de paz, restringindo as questões de Estado de Sítio, Estado de Guerra e necessidade de defesa nacional, por exemplo; e nos termos da lei, condicionando à obediência da lei. Algo que não se altera é que esses direitos são tutelados e não devem se tornar abusivos.

O fato do Estado atuar com políticas públicas em cenários de emergência pública de saúde e a adotar medidas excepcionais em prol do bem comum, como supradito, está na Constituição Federal no artigo 196 que menciona o dever do Estado em estabelecer políticas sociais que garantam a redução dos riscos de doença. Isso é disciplinado também na lei 8.080/90, que menciona em seu artigo 15, inciso XIII, a possibilidade da autoridade pública requisitar bens e serviços de pessoas naturais ou jurídicas para conter a pandemia, assegurando-lhes justa indenização.

Outra política pública que provoca a obrigatoriedade de organização de ações de vigilância epidemiológica e de notificação compulsória de doenças e investimento no controle de infecções está na Lei 6.529/75, nos artigos 11 e 12, estando o médico que não comunicar as autoridades a constatação do coronavírus sujeito a punição na esfera criminal (Código Penal, artigo 269).

O Direito Internacional sustenta essa tese, como é o caso da Organização Mundial da Saúde, que declarou em 30 de janeiro de 2020 o Covid-19 como uma emergência de saúde pública internacional. O regulamento dispõe, em seu artigo 18, que as Nações poderão:

(...)colocar pessoas suspeitas sob observação de saúde pública; implementar quarentena ou outras medidas de saúde pública para pessoas suspeitas; implementar isolamento e tratamento de pessoas afetadas, quando necessário; implementar busca de contatos de pessoas afetadas ou suspeitas; recusar a entrada de pessoas afetadas ou suspeitas no país; recusar a entrada de pessoas não afetadas em áreas afetadas; e implementar triagem e/ou restrições de saída para pessoas vindas de áreas afetadas (...)

46

Diante da ótica pandêmica e de um contágio dos setores político-sociais de modo global, a necessidade da colaboração entre o Direito Público e o Direito Privado se tornam mais latentes. Uma vez justificada a ação estatal e sua legitimidade, há de se valer das Políticas Públicas diante de novos conflitos, que vão desde auxílios financeiros emergenciais para trabalhadores informais, desempregados, autônomos e microempreendedores individuais até suspensão de contratos de trabalho com remuneração ao trabalhador fornecida pelo Estado.

### **7.1 As políticas públicas pandêmicas de enfrentamento e auxílio e o liberalismo.**

Neste dado momento observa-se a presença do viés liberal nas políticas públicas, tão mencionado anteriormente, já que o Estado age em função da saúde e segurança e de modo fundamentado, fornecendo algumas condições materiais para a sociedade durante a pandemia. É o caso da concessão de regimes fiscais especiais para que as empresas continuem com o mesmo número de funcionários empregados; a facilitação do acesso aos insumos necessários para a sobrevivência da população em itens de primeira necessidade e a abertura de novos leitos em hospitais. Os entes federativos agem em concomitância com o bem comum diante desse cenário de crise financeira sanitária. Os setores demandam um auxílio dos institutos nacionais, nos mais

---

<sup>46</sup> BRASIL. Decreto n.10.212, de 30 de jan. de 2020. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005, Brasília, DF, jan 2020.

diversos âmbitos, como o contrato, a propriedade, o consumo, as empresas e as relações interpessoais. O Estado atua não somente na garantia de cumprimento do Direito à Saúde, com investimentos no SUS (Sistema único de Saúde) e na compra de medicamentos e respiradores, mas injetando no mercado subsídios para o futuro.

O mercado, especificamente, necessita que o Estado continue adotando a política de regulador, propiciando a concorrência entre os agentes econômicos e suprindo a demanda e o fornecimento de produtos e serviços. Isso sucede-se por intermédio de soluções legislativas, e a ideia de que os poderes, segundo o viés liberal, protejam a liberdade individual, para permitir que os indivíduos escolham o que fazer de modo que essas escolhas não sejam arbitrariamente reduzidas pelo corpo estatal. Tais ações são regidas não apenas com base no princípio de proporcionalidade, mas também com base no princípio de subsidiariedade, o qual dita que a intervenção estatal deve ser exceção para corrigir problemas específicos, de modo a limitar a capacidade legislativa e evitar a intervenção do Estado de modo extremo. E as políticas públicas voltadas ao mercado convergem com o ideal liberal, pois apenas em um ambiente mercantil com subsídios para atuar será possível arcar e produzir riquezas ao Estado para que este, por sua vez, invista nas suas áreas de responsabilidade. Suspensão de tributos e linhas de crédito com base na Taxa Selic estão sendo implementadas convergindo com essa ideia, segundo o Movimento Brasil Livre (MBL).

Mas mais do que fornecer capital para as empresas, o Estado está também fomentado o poder aquisitivo consumista ao dar o auxílio emergencial, um valor mensal estipulado para custear os tempos de regime excepcional de contenção para a população civil de baixa renda.

Assim, as medidas estatais devem prescindir da facticidade, permitindo que tanto a pessoa jurídica quanto natural consigam ter os efeitos pandêmicos atenuados, tanto no fator sanitário quanto no econômico. Algumas dessas políticas públicas liberais serão citadas a seguir.

### **7.1.1 A suspensão de tributação durante a pandemia.**

Em conformidade com o dito pelo Movimento Brasil Livre (MBL), a austeridade do liberalismo serve justamente para que nas situações de adversidades o Estado possa investir. O Estado Liberal pode agir excepcionalmente pois sua austeridade fiscal e responsabilidade fiscal lhe permitem assim fazer.

Para o movimento, a suspensão de tributação para empresas de regime simples seria um ato liberal. Isso porque suspender os impostos para as microempresas seria permitir que o seu capital continue a ser investido internamente na preservação do patrimônio, da renda e dos empregos, de modo que a contribuição fiscal fique temporariamente interrompida. É um formato de não interferência estatal, podendo ser considerada liberal já que o empresário tem o livre arbítrio da decisão de como será investida essa quantia.

Em esfera federal, houve a prorrogação do prazo para pagamento dos tributos federais para as empresas que compõem o Simples Nacional e os Microempreendedores individuais (MEI), com prazos que variam de três a seis meses, segundo a Resolução CGSN nº154 de 03 de abril de 2020. Segundo a senadora Soraya Thronicke (PSL-MS), autora do projeto de lei complementar 72/2020, que propõe a suspensão do regime de substituição tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) durante o estado de calamidade da COVID-19:

entre a praticidade tributária para a arrecadação e a capacidade contributiva do contribuinte, no atual cenário em que nos encontramos, deve-se priorizar o segundo, preservando ou socorrendo a economia, empregos e rendas, além de afastar as presunções tributárias fictícias para a antecipação

de tributos com base em fato geradores que certamente não estão ocorrendo (MATO GROSSO DO SUL, 1996).

Segundo o Ministro Edson Fachin (2020): “o princípio da praticidade tributária não prepondera na hipótese de violação de direitos e garantias dos contribuintes, notadamente os princípios da igualdade, a capacidade contributiva e vedação ao confisco [...]”.

Dentre outras medidas fiscais em esfera federal, há de citar o diferimento e parcelamento do FGTS nos meses de março, abril e maio de 2020, postergados para os meses subsequentes do mesmo ano; simplificação do despacho aduaneiro de produtos essenciais à pandemia, os de uso médico-hospitalar, destinados ao combate da COVID-19 (Instrução Normativa RFB nº1.927, de 17 de março de 2020) e a suspensão por noventa dias, a contar de 18 de março de 2020, das medidas de cobrança administrativa pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Portaria PGFN 7.821/20) com relação a protesto de certidões de dívida ativa, instauração de procedimentos administrativos de responsabilidade e exclusão de contribuintes de parcelamentos (por inadimplência de parcelas).

### **7.1.2 Auxílios de renda mínima em contexto emergencial.**

A ideia de renda mínima já foi defendida fora do contexto de crises. Friedman (1962) (em sua obra *Capitalism and freedom*) e Hayek (1960), figuras conhecidas na ideologia liberal, defenderam o Estado atuante nas horas certas, de modo a pensar nas soluções modernas para proteger aqueles de baixa renda, com garantias de liberdades sociais e políticas após instaurada uma democracia liberal e os seus direitos individuais.

Uma das principais políticas públicas modernas no Brasil no combate a extrema pobreza, o Bolsa Família, advém embrionariamente de Friedman, e foi formulado pelo também liberal Ricardo Paes de Barros. Essa ideia era denominada como “Imposto Negativo”, e implicaria em uma medida simples em as pessoas que recebessem abaixo de uma faixa de renda mensal deveriam receber subsídios do governo, algo que possibilitasse a garantia que suas necessidades básicas fossem sanadas.

Hayek (1960) defendia um sistema de proteção social semelhante aos de Friedman (1962), que abarcaria a sobrevivência dos menos afortunados, de modo que a existência de sociedades prósperas sem uma tutela que garantisse a autonomia dos vulneráveis era algo injustificável. A autonomia só estaria garantida com o mínimo de dignidade.

Outro autor clássico da tradição liberal foi John Rawls (1971), que defendia um Estado capaz de resguardar as garantias aos mais pobres e fornecer à sociedade condições básicas de autonomia. Em seu livro *Uma teoria da justiça*, ele retoma o contratualismo no viés liberal, associando-o a um modelo de contrato social segundo o liberalismo. As instituições públicas aliadas a justiça social só existem se forem capazes de entregar a toda a população civil um conjunto básico de direitos políticos, liberdades individuais e renda. Ainda com base na fundamentação liberal, foi o responsável por trazer a teoria uma tradição solidária e que seguisse menos o utilitarismo.

Compreender esses autores neoliberais permite a visão do liberalismo que justifica os atuais auxílios emergenciais de modo análogo. Segundo a Lei nº13.982 de 02 de abril de 2020, durante o período de três meses seria concedido auxílio emergencial no valor de R\$600,00 mensais ao trabalhador nos moldes do artigo 2º da mesma lei, que exerça atividade na condição de microempreendedor individual (MEI), trabalhador informal (empregado, autônomo ou desempregado ou contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social).

Essa medida é liberal por seguir não somente os dogmas dos liberais ditos previamente, mas também pelo modo de sua execução. Ou seja, a quantia é dada e o indivíduo que a recebe

detém a liberdade de escolha do que realizar com o valor. Cabe ao cidadão que o recebe ter o livre arbítrio de reaplicar no mercado na compra de algum produto ou serviço, ou então somente guardá-lo. O indivíduo empodera-se dessa escolha para utilizar o valor em benefício de si próprio ao invés do Estado decidir o que o sujeito precisa de fato, indo de frente ao problema de modo focado e evitando burocracias estatais.

### **7.1.3 Abertura da linha de crédito a pouco juros.**

Uma das políticas públicas de viés liberal foi instituída pela lei nº13.999, de 18 de maio de 2020. Esse dispositivo instituiu o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) para o desenvolvimento e fortalecimento dos pequenos negócios. Segundo o seu artigo 3º em seu caput e incisos I e II:

Art. 3º As instituições financeiras participantes poderão formalizar operações de crédito no âmbito do Pronampe até 3 (três) meses após a entrada em vigor desta Lei, prorrogáveis por mais 3 (três) meses, observados o § 9º do art. 2º e os seguintes parâmetros:

I - taxa de juros anual máxima igual à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acrescida de 1,25% (um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento) sobre o valor concedido;

II - prazo de 36 (trinta e seis) meses para o pagamento.

O objetivo do programa é assegurar capital para que as empresas mantenham os empregos durante o período de crise. Com o novo valor da taxa Selic, o Pronampe fica com taxa de 3,5% ao ano, um valor de juros considerado baixo.

Segundo Carlos Vanzo (2020), diretor executivo do Banco Itaú, essas linhas são fundamentais para irrigar a economia e ajudar companhias que têm necessidade de caixa.

O BNDES expandiu também a oferta de capital de giro desta linha de crédito para negócios ou grupos econômicos com faturamento anual de até R\$300 milhões até 30 de setembro de 2020 com um limite de financiamento de até R\$70 milhões ao ano. Foram disponibilizados R\$5 bilhões para micro, pequenas e médias empresas. Pelo BNDES, há também o Giro FGI (Fundo Garantidor de Investimentos), uma iniciativa pública de linhas de crédito para empresas pequenas (faturamento anual acima de R\$ 360 mil e inferior ou igual a R\$ 4,8 milhões) e médias (faturamento anual acima de R\$ 4,8 milhões e inferior ou igual a R\$ 300 milhões).

Essas medidas expressam o viés liberal por ser uma iniciativa do governo de regularizar o âmbito nacional e fomentar um ambiente propício para o mercado atuar livremente. É função do Estado tais ações por ser ele o responsável por regularizar e proteger os cidadãos diante de fatores externos.

## 8. CONCLUSÃO

As teorias políticas, com base na historicidade, enfrentam paradigmas que exigem uma reelaboração do sistema. O mesmo ocorre em relação ao Direito, que se altera conforme as demandas e novas indagações da sociedade. A aplicabilidade do direito e da regulação, por sua vez, estão nos moldes do poder, por meio de cooperação entre os entes federativos, mas também na iniciativa privada, cujos agentes e suas liberdades englobam o conceito de liberalismo.

O debate às ideias liberais ressurgiu, diante de uma crise pandêmica mundial, com fortes indagações sobre a sua continuidade. No entanto, o Estado proposto por esse viés político é um Estado mínimo, mas não ausente ou omissivo. Com base em diversos filósofos liberais e líderes nacionais isso se tornou comprovado, unindo o atual contexto com as fundamentações liberais. Reunir segurança, propriedade e saúde é função dessa instituição, ao passo que o mercado, com base na teoria de Adam Smith, se autorregula com base na sua “mão invisível”.

Diante de fatores exógenos, com base no aludido Movimento Brasil Livre, o liberalismo atenta-se em ditar que é função estatal garantir a segurança, seja em uma guerra civil ou biológica. Assim, os moldes modernos de governança se adequam a esse novo contexto, através de dispositivos legais, como leis e decretos, ou através de políticas públicas que resguardam direitos ou fornecimento de créditos ou auxílios.

O mundo tornou-se cada vez mais dinâmico, e tanto o liberalismo quanto as governanças e o Direito devem acompanhá-lo e reinventar-se. Mas, acima disso, deve-se refletir as demandas e os contextos pelo qual legisla e regulamenta.

## Referências

- ADI 6341 MC-Ref/DF, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 15.04.2020. (ADI-6341).
- ADPF 672. Relator Ministro Alexandre de Moraes. 08.04.2020
- ARAÚJO, M. O direito de ir e vir em tempos de pandemia, UOL. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/politica/2020/05/5610956-o-direito-de-ir-e-vir-em-tempos-de-pandemia.html>>. Acesso em 20.jun.2020.
- BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. F. Curso de Direito Constitucional, 10ªed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.66.
- BRÍGIDO, C. Ministro do STF libera governadores e prefeitos para restringir locomoção em estados e municípios, Extra Globo. Disponível em: < <https://extra.globo.com/noticias/coronavirus/ministro-do-stf-libera-governadores-prefeitos-para-restringir-locomocao-em-estados-municipios-24325485.html> >. Acesso em 20.jun.2020.
- CHOMSKY, N. O lucro ou as pessoas: neoliberalismo e ordem global. Tradução: Pedro Jorgensen Jr-. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 3.
- CINELLI, F. O liberalismo falhou diante do Coronavírus? Apex Partners, 2020. Disponível em: < <https://apexpartners.com.br/2020/04/30/o-liberalismo-falhou-diante-do-coronavirus/> >. Acesso em: 20 jul.2020.
- DUGIN, A. Coronavírus e os Horizontes de um Mundo Multipolar: As Possibilidades Geopolíticas da Epidemia. Disponível em: <<http://novaresistencia.org/2020/04/28/coronavirus-e-os-horizontes-de-um-mundo-multipolar-as-possibilidades-geopoliticas-da-epidemia/>>. Acesso em 20 jul. 2020.
- FALCÃO, M.; VIVAS, F. Aras diz ao STF que normas gerais de isolamento e quarentena cabem ao governo federal, G1. Disponível em:< <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/07/aras-defende-competencia-do-governo-federal-para-definir-regra-de-isolamento-e-quarentena.ghtml> >. Acesso em 20.jun.2020.
- FRIEDMAN, M.; SCHWARTZ, A. J. A Monetary History of the United States. Ed. Revisada. Estados Unidos: Princeton University Press, 1971.
- GONTIJO, P. Liberalismo em tempos de Covid e medidas iliberais, Estado de São Paulo. Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/liberalismo-em-tempos-de-covid-e-medidas-iliberais/> >. Acesso em 20.jun.2020.
- HAYEK, F. O Caminho da Servidão. 6ª ed. São Paulo: LVM Editora, 2010.
- HEER, J. Adam Smith and the Left. National Post, 03.2001.
- INGIZZA, C. Pronampe: com queda na Selic, linha de crédito terá taxa de 3,5% ao ano, 2020. Disponível em: < <https://exame.com/pme/pronampe-com-queda-na-selic-linha-de-credito-tera-taxa-de-35-ao-ano/>>. Acesso em: 20 jul.2020.
- LIVRES: Liberalismo, pandemia e o “Estado Mínimo”. ESTADO DA ARTE, 2020. Disponível em: < <https://estadodaarte.estadao.com.br/livres-liberalismo-pandemia-estado-minimo/>>. Acesso em: 20 jul.2020.

MATO GROSSO DO SUL. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar PLC nº72/2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8083840&ts=1585846935802&disposition=inline>>. Acesso em 23 jul.2020. Texto original.

MEIRELES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 121.

MOVIMENTO BRASIL LIVRE. Covid matou o Liberalismo? 2020. (11m16s). Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=5KDz-fcRRZE>>. Acesso em 20 jul.2020.

MOVIMENTO BRASIL LIVRE. C-19 matou o liberalismo? 2020.(8m22s). Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=cUWG4-N1HIo>>. Acesso em 20 jul.2020.

PINTO, P. P. Por que o liberalismo pode ser o melhor caminho para enfrentar crises?. Instituto Millenium. Disponível em: <<https://www.institutomillenium.org.br/por-que-o-liberalismo-pode-ser-o-melhor-caminho-para-enfrentar-criises/>>. Acesso em 20.jun.2020.

RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017  
RTJ 173/807-808, Relator Ministro Celso de Mello, Pleno.

SEBRAE. Prorrogação DAS-MEI, do DAS-SIMEI e informações do FGTS,2020. Disponível em:<<https://m.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/prorrogacao-das-mei-do-das-simei-e-informacoes-do-fgts,8ad4fe9186412710VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em 20.jul.2020.

SCHELESINGER JR, A. Liberalism in America: A Note for Europeans. SCHELESINGER JR. In: The Politics of Hope. Boston: Riverside Press, 1962.

SMITH, A. A Riqueza das Nações: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

STF, ADI 6343/DF, Rel. Min. Marco Aurelio, DJe 25.03.2020.

TAVARES, A. R. Curso de Direito Constitucional. 18ªed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p.283.

VINER, J. Adam Smith and laissez faire. In: CLARK. J. M. (org.) Adam Smith 1776-1926 - lectures to commemorate the sesquicentennial of the publication of The Wealth of Nations. Chicago: the University of Chicago Press, 1928.

WILHELMS, Gabriel. A pandemia e o liberalismo. Instituto Liberal, 2020. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/a-pandemia-e-o-liberalismo/>>. Acesso em 20.jul.2020.

# A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO EM PARCERIA PELO CADE E BANCO CENTRAL DO BRASIL PERANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Amanda Karolini Burg<sup>47</sup>  
Everton Das Neves Gonçalves<sup>48</sup>  
Joana Stelzer<sup>49</sup>  
Lisandro Fin Nishi<sup>50</sup>

**Resumo:** Recentemente o mundo tem vivido um momento de apreensão perante os impactos do Novo Coronavírus, o qual é responsável pela doença conhecida como Covid-19. Além dos efeitos sobre a saúde, percebe-se, como consequência das ações necessárias de isolamento social, projeções de recessão no Brasil e no mundo, queda na produção e elevação de desemprego. Nesse cenário, marcado por crise econômica de âmbito mundial, o aumento das operações que resultam em concentração setorial é resultado previsível, podendo ocorrer, inclusive, no setor bancário. Neste íterim, eleva-se a importância da atuação conjunta do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e do Banco Central do Brasil (BCB), na forma do Memorando de Entendimentos firmado em 2018 para o controle estrutural do setor bancário. O objetivo geral é apresentar a importância do Memorando de Entendimentos firmado entre o Cade e o BCB no contexto da Covid-19, por meio de pesquisa pura, descritiva e indutiva, feita a partir de técnica bibliográfica e documental. Conclui-se que o Memorando de Entendimentos firmado entre o Cade e o BCB é extremamente relevante em contextos de crise econômica, como a provocada pela Covid-19.

**Palavras-Chave:** Covid-19; Atos de Concentração; Conselho Administrativo de Defesa Econômica; Banco Central do Brasil.

---

<sup>47</sup> Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Graduada em Direito pela Faculdade Cenequista de Joinville (FCJ). Advogada. E-mail: [amandakburg@hotmail.com](mailto:amandakburg@hotmail.com)

<sup>48</sup> Professor Titular credenciado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC); Pesquisa Análise Econômica do Direito e Direito Econômico; Coordenador do Centro de Estudos Jurídico-Econômicos e de Gestão para o Desenvolvimento (CEJEGD) do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ/UFSC). Doutor em Direito Econômico pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/MG); Doctor en Derecho Internacional Económico en la Universidad de Buenos Aires (UBA/ Bs. As.) Argentina; Mestre em Direito, na área de Instituições Jurídico-Políticas, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC); Especialista em Comércio Exterior e Integração Econômica no MERCOSUL pela FURG/RS; Graduado em Direito pela Unianchieta de Jundiaí/SP e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG/RS); Especialista em Administração Universitária pela FURG/RS. E-mail: [evertong@vetorial.net](mailto:evertong@vetorial.net)

<sup>49</sup> Doutora e Mestre em Direito pela UFSC. Pós-Doutora pela Faculdade de Direito da USP. Professora Associada II da UFSC, credenciada no Programa de Pós-Graduação em Direito para Mestrado e Doutorado (PPGD/UFSC). Líder do Núcleo de Estudos em *Fair Trade* (NEFT/UFSC). E-mail: [contatojoana@yahoo.com.br](mailto:contatojoana@yahoo.com.br)

<sup>50</sup> Bacharel em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e Ciências Econômicas pela UFSC. Mestre em Economia pela UFSC. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC. Docente do Departamento de Ciências Econômicas da UDESC. Perito Economista. Vencedor do XVII Prêmio Catarinense de Economia. E-mail: [lisandro.nishi@udesc.br](mailto:lisandro.nishi@udesc.br)

## **THE IMPORTANCE OF THE MERGER CONTROL IN PARTNERSHIP BY ADMINISTRATIVE COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE AND THE CENTRAL BANK OF BRAZIL CONSIDERING THE COVID-19 PANDEMIC**

**Abstract:** Recently the world has been experiencing a moment of apprehension due to the impacts of the New Coronavirus, which is responsible for the disease known as Covid-19. In addition to the effects on health, as a consequence of the necessary actions of social isolation, there are projections of recession in Brazil and worldwide, a decrease in production and an increase in unemployment. In this scenario, marked by a global economic crisis, the increase in operations that result in sector concentration is a predictable result, which may even occur in the banking sector. In the meantime, the importance of joint action by the Administrative Council for Economic Defense (Cade) and the Central Bank of Brazil (BCB), in the form of the Memorandum of Understanding signed in 2018 for merger control of the banking sector, is increasing. The general objective is to present the importance of the Memorandum of Understanding signed between Cade and BCB in the context of Covid-19, through pure, descriptive and inductive research, based on bibliographic and documentary techniques. It is concluded that the Memorandum of Understanding signed between Cade and BCB is extremely relevant in contexts of economic crisis, such as the one caused by Covid-19.

**Keywords:** Covid-19; Concentration Acts; Administrative Council for Economic Defense; Central Bank of Brazil.

## **LA IMPORTANCIA DEL CONTROL DE LAS FUSIONES REALIZADO EN ASOCIACIÓN POR EL CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA Y EL BANCO CENTRAL DE BRASIL ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19**

**Resumén:** Recientemente el mundo vive un momento de aprensión por los impactos del Nuevo Coronavirus, responsable de la enfermedad conocida como Covid-19. Además de los efectos sobre la salud, como consecuencia de las necesarias acciones de aislamiento social, hay proyecciones de recesión en Brasil y en el mundo, caída de la producción y aumento del desempleo. En este escenario, marcado por una crisis económica global, el incremento de operaciones que derivan en concentración sectorial es un resultado predecible, que incluso puede ocurrir en el sector bancario. Mientras tanto, aumenta la importancia de la acción conjunta del Consejo Administrativo de Defensa Económica (Cade) y el Banco Central de Brasil (BCB), en la forma del Memorando de Entendimiento firmado en 2018 para el control estructural del sector bancario. El objetivo general es dar a conocer la importancia del Memorando de Entendimiento firmado entre Cade y BCB en el contexto del Covid-19, a través de una investigación pura, descriptiva e inductiva, basada en técnicas bibliográficas y documentales. Se concluye que el Memorando de Entendimiento firmado entre Cade y BCB es de extrema relevancia en contextos de crisis económica, como la provocada por Covid-19.

**Palabras-Clave:** Covid-19; Actos de concentración; Consejo Administrativo de Defensa Económica; Banco Central de Brasil.

### **1 Introdução**

O Brasil e o mundo têm enfrentado, em 2020, uma grave pandemia provocada pelo denominado Sars-CoV-2, o qual provoca uma doença que pode ser fatal: a Covid-19 (*Corona Virus Disease* – Doença do Coronavírus, referente ao ano de 2019). Segundo a World Health Organization (2020), aproximadamente 27 milhões de casos foram reportados até 6 de setembro de 2020, somando cerca de 900.000 pessoas falecidas em decorrência desta doença. No Brasil, no mesmo período, foram 4.092.832 casos reportados, com 125.521 mortos.

Para enfrentamento da pandemia, o Governo Federal tomou iniciativas que incluem a ação do Sistema Financeiro Nacional, via participação de grandes bancos públicos federais, de extrema importância diante do quadro de paralisação (ou desaceleração) de atividades produtivas e queda na renda da população. Além disso, o Banco Central do Brasil (BCB) anunciou a liberação de aproximadamente 1,2 trilhão de reais em recursos aos bancos brasileiros (FERNANDES, 2020). A elevação nos níveis de desemprego e recessão econômica são realidades iminentes diante do quadro pandêmico.

É nesse cenário de crise econômica e financeira, que o presente artigo se propõe a verificar a importância da ação conjunta do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e do BCB no controle de concentrações bancárias, levando em consideração a tendência do aumento da concentração de mercado, isso porque, em situações de grave crise e falência generalizada, as soluções possíveis envolvem a intervenção Estatal por meio do investimento de grandes quantias ou, ainda, a aquisição da empresa por um concorrente (o que tende a ensejar maior concentração econômica).

Parte-se da premissa de que a defesa da livre concorrência empresarial é um importante princípio – e objetivo – constitucional, na medida em que a concorrência traz benefícios em termos de preço e variedade de produtos aos consumidores, bem como incentiva as inovações; em outras palavras, eleva a eficiência econômica. Em suma, o presente artigo tem como objetivo geral apresentar a importância do Memorando de Entendimentos n.º /2018 firmado entre o Cade e o BCB e sua repercussão perante o contexto da Covid-19, considerando o cenário de crise econômica. Como objetivos específicos, a pesquisa almeja: (i) descrever o Memorando de Entendimentos entre o Banco Central do Brasil e o Cade; (ii) verificar a relação entre a pandemia do Covid-19, a crise econômica e o aumento das concentrações (inclusive no setor bancário); e, (iii) ponderar acerca da relevância da defesa da concorrência e das competências do Banco Central e do Cade para essa finalidade.

Quanto à metodologia, a natureza da investigação retratou pesquisa pura, iniciada na compreensão teórica de categorias fundamentais ligadas à atuação do BCB e do Cade, como atos de concentração bancária, ordem econômica e livre concorrência. Quanto à abordagem do problema, refletiu estudo qualitativo orientado precipuamente pelas diretrizes do Memorando de Entendimentos n.º /2018, bem como sua relação com os desafios ao liberalismo perante a pandemia motivada pela Covid-19. Quanto aos fins, a pesquisa apresentou-se de cunho descritivo, já que se ateve a detalhar os potenciais efeitos do Memorando de Entendimentos n.º /2018. O método de abordagem foi indutivo, pautado pela legislação e orientação que o BCB e o Cade deram ao controle estrutural de mercado financeiro. Os procedimentos técnicos utilizaram doutrina de reconhecidos autores, além de legislação federal pertinente. Os resultados foram expostos exclusivamente em forma de textos.

## **2 O Memorando de Entendimentos firmado entre Banco Central do Brasil e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica**

Nos termos do art. 170, incisos IV e V, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 2020a), a ordem econômica, para além de outros princípios de grande importância, deve observar concomitantemente as noções de livre concorrência e defesa do consumidor. Nesse cenário, de acordo com o Texto Constitucional, deve-se proteger a livre concorrência e, em se tratando do setor bancário, marcado pela alta concentração, são tangíveis os possíveis prejuízos àquele princípio. Igualmente, no caso de haver abusividade dos juros bancários, resta configurado o prejuízo aos consumidores. Salienta-se que a questão da proibição da abusividade também encontra respaldo constitucional, nos termos do art. 173, inciso V, § 4º, o qual dispõe que “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (BRASIL, 2020a).

Esse denominado *abuso do poder econômico* pode ocorrer quando há setores em que há pouca ou nenhuma concorrência, sendo este último caso conhecido como monopólio. Em se tratando do setor bancário, segundo Faria, Paula e Marinho (2006), o governo brasileiro buscou enquadrar o referido setor às recomendações do Primeiro Acordo de Capital do Comitê da Basileia, reestruturando o sistema através de liquidações e privatizações de bancos, incentivando a fusão, incorporação e transferência de controle acionário de bancos privados, liquidando alguns deles por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e permitindo a entrada de instituições estrangeiras, o que provocou uma onda de fusões e aquisições bancárias. O resultado foi uma redução do número de bancos e maior concentração no mercado, pois, se por um lado, a entrada de bancos internacionais contribuiu para elevar a concorrência, por outro, os casos de aquisição e fusão podem ensejar um efeito contrário. De acordo com Lima e Carvalho (2009), esta tendência de concentração não ocorre somente no Brasil, mas trata-se de tendência mundial.

A concentração, por sua vez, pode resultar em altas taxas de juros e altos preços nos serviços bancários. Nessa toada, a fim de proteger a população de comportamentos abusivos em razão de um ato de concentração, no Brasil foi implantado o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), atualmente regulamentado na Lei n.º 12.529/2011, conhecida como *Lei antitruste brasileira*. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica, integrante do SBDC, analisou diversos atos de concentração no país, alguns com ampla divulgação pela mídia. Entretanto, percebeu-se recentemente uma discussão concernente à competência para análise dos atos de concentração no setor bancário nacional, isso porque, de acordo com a Lei n.º 4.595/1964, que instituiu o Sistema Financeiro Nacional, é o Banco Central do Brasil que exsurge como competente para analisar concentrações envolvendo instituições financeiras.

A ausência de certeza acerca da competência do Cade ou do BCB para análise dos atos de concentração envolvendo agentes do SFN gerava não apenas insegurança jurídica, mas também dúvidas quanto à efetividade do controle de concentração no referido setor. Por esta razão, a análise do instrumento pelo qual ambas as instituições consentiram na atuação conjunta, mediante a elaboração de um Memorando de Entendimentos (BCB; CADE, 2018), o qual, na atual conjuntura, de enfrentamento da Covid-19, tornou-se extremamente relevante.

A razão de existir do Memorando de Entendimentos reside no fato de que havia uma controvérsia a respeito de qual deveria ser o órgão competente para o controle dos atos de concentração bancária no Brasil, tendo em vista que tais atos têm o condão de ferir a concorrência, bem como prejudicar o consumidor. Trata-se de uma atuação preventiva, com objetivo de reduzir a probabilidade de ocorrência de conduta anticompetitiva no futuro, por meio do controle sobre a estrutura de mercado, ou seja, evitando-se a formação, e não o exercício do poder de mercado (AZEVEDO, 2018, p. 272-273). A questão, encaminhada por atuação conjunta, não é simples.

O BCB foi instituído pela Lei n.º 4.595/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, bem como criou o Conselho Monetário Nacional. Nos termos do art. 1º, da referida lei, alterado pelo Decreto n.º 278/1967, o SFN se constitui pelo Conselho Nacional, pelo Banco Central, pelo Banco do Brasil S/A, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e pelas demais instituições financeiras públicas e privadas (BRASIL, 2020d). A legislação citada, em seu art. 10, inciso X, alínea c, já à época, previa a participação do BCB em atos de concentração. Nos termos do referido texto normativo, “Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: [...] X - Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam: [...] c) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas” (BRASIL, 2020d).

Na mesma toada da Lei n.º 4.595/1964, a competência do BCB para apreciação de atos de concentração envolvendo instituições financeiras foi fortalecida com a entrada em vigor da Lei n.º 9.447/1997, que, em seu art. 5º, prevê a possibilidade do BCB determinar, de ofício, a reorganização societária de instituições financeiras (inclusive, por meio de atos de concentração), a fim de assegurar a normalidade da economia pública, bem como, os interesses dos depositantes, investidores e credores:

Art. 5º Verificada a ocorrência de qualquer das hipóteses previstas nos arts. 2º e 15 da Lei nº 6.024, de 1974, e no art. 1º do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, é facultado ao Banco Central do Brasil, visando assegurar a normalidade da economia pública e resguardar os interesses dos depositantes, investidores e demais credores, sem prejuízo da posterior adoção dos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária, determinar as seguintes medidas: I - capitalização da sociedade, com o aporte de recursos necessários ao seu soerguimento, em montante por ele fixado; II - transferência do controle acionário; III - reorganização societária, inclusive mediante incorporação, fusão ou cisão (BRASIL, 2020f).

Entretanto, segundo Tavares, Gomides e Rodrigues (2010), com a entrada em vigor da Lei n.º 8.884/1994, os dispositivos que atribuíam a competência ao BCB foram revogados de acordo com o critério da *lex posteriori*, em decorrência da transferência expressa da atribuição para o Cade. Porém, os mesmos autores sustentam que a posição que aponta o BCB como detentor da competência fortaleceu-se pela Lei n.º 9.447/1997, Lei Ordinária e posterior à Lei n.º 8.884/1994, que conferiu ao BCB competência para, *ex officio*, determinar atos de concentração no setor financeiro.

É nesse cenário que, por meio do Comunicado n.º 22.366, de 27 de abril de 2012, o BCB divulgou seu Guia para Análise de Atos de Concentração, definindo o escopo de sua atuação e os procedimentos passíveis de instauração perante o Órgão (BCB, 2018). De acordo com o item 2, do Capítulo 2, do anexo I, do comunicado em comento, considera-se ato de concentração, para fins de submissão perante o órgão, “[...] a operação que leve ao aumento de participação relativa de instituições financeiras ou demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil em segmentos do mercado em que atuem” (BCB, 2018).

Concomitantemente, a Lei n.º 4.137/1962, que criou o Cade, em seu art. 74, previa a necessidade de aprovação por aquele Órgão de atos, ajustes e acordos ou convenções entre empresas, de qualquer natureza (ou seja, sem exclusão das instituições financeiras), quando decorrentes determinados efeitos. Nesse sentido, o texto original do artigo citado:

Art. 74 Não terão validade, senão depois de aprovados e registrados pelo Cade os atos, ajustes, acordos ou convenções entre as empresas, de qualquer natureza, ou entre pessoas ou grupo de pessoas vinculadas a tais empresas ou interessadas no objeto de seus negócios que tenham por efeito: a) equilibrar a produção com o consumo; b) regular o mercado; c) padronizar a produção; d) estabilizar os preços; e) especializar a produção ou distribuição; f) estabelecer uma restrição de distribuição em detrimento de outras mercadorias do mesmo gênero ou destinadas à satisfação de necessidades conexas (BRASIL, 2020c).

Ratificando a atuação do Cade no controle estrutural da concorrência, a Lei n.º 8.884/1994, que revogou a Lei n.º 4.137/1962, em seu art. 54, dispunha sobre a necessidade de submissão perante o Cade dos atos capazes de limitar ou prejudicar a livre concorrência, bem como resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços (BRASIL, 2020e). Outrossim, com a entrada em vigor da Lei n.º 12.529/2011, que reestruturou o SBDC e revogou, em quase sua totalidade, a Lei n.º 8.884/1994, a competência do Cade para fins de apreciação de concentrações econômicas se fortaleceu, na medida em que a referida legislação não apenas condiciona a validade de atos de concentração à apreciação do Cade, mas determina ainda que a submissão perante o Órgão seja prévia.

É da leitura conjunta do art. 90<sup>51</sup> e do art. 88,<sup>52</sup> ambos da Lei n.º 12.529/2011, que se depreendem as hipóteses de submissão de atos de concentração perante o Cade.

Assim, nem todos os negócios que geram concentração são de apresentação obrigatória, mas apenas as operações expressamente mencionadas no art.90, acima comentado (fusões, incorporações, compra de controle e de ativos etc.). E mesmo as concentrações mencionadas no art. 90, *caput*, estão dispensadas de apresentação se não alcançarem os patamares postos pelo art. 88, *caput*, alterados pela Portaria Interministerial 994, de 30 de maio de 2012 [...]. (FORGIONI, 2015, p. 423):

---

<sup>51</sup> “Art. 90. Para os efeitos do art. 88 desta Lei, realiza-se um ato de concentração quando: I - 2 (duas) ou mais empresas anteriormente independentes se fundem; II - 1 (uma) ou mais empresas adquirem, direta ou indiretamente, por compra ou permuta de ações, quotas, títulos ou valores mobiliários conversíveis em ações, ou ativos, tangíveis ou intangíveis, por via contratual ou por qualquer outro meio ou forma, o controle ou partes de uma ou outras empresas; III - 1 (uma) ou mais empresas incorporam outra ou outras empresas; ou IV - 2 (duas) ou mais empresas celebram contrato associativo, consórcio ou joint venture. Parágrafo único. Não serão considerados atos de concentração, para os efeitos do disposto no art. 88 desta Lei, os descritos no inciso IV do *caput*, quando destinados às licitações promovidas pela administração pública direta e indireta e aos contratos delas decorrentes” (BRASIL, 2020b).

<sup>52</sup> “Art. 88. Serão submetidos ao Cade pelas partes envolvidas na operação os atos de concentração econômica em que, cumulativamente: I - pelo menos um dos grupos envolvidos na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais); e II - pelo menos um outro grupo envolvido na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais)” (BRASIL, 2020b). Salienta-se que estes valores foram atualizados por meio da Portaria Interministerial n.º 994, de 30 de maio de 2012.

Destaca-se, ainda, que a Legislação Antitruste proíbe expressamente “[...] os atos de concentração que impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços” (Art. 88, § 5º) (BRASIL, 2020b). Setores altamente concentrados, como oligopólios e monopólios podem praticar abusividades, por meio da posição dominante ou dominação de mercado, prejudicando a população. Daí se pode extrair o interesse do Cade na apreciação de atos de concentração envolvendo instituições financeiras.

Como se verifica, o conflito de competências era flagrante. Nessa toada, em 5 de abril de 2001, foi publicado o Parecer n.º GM-020 da Advocacia Geral da União (AGU), cujo objeto consiste no conflito positivo de competência entre o BCB e o Cade, restando decidido que:

[...] a competência para analisar e aprovar os atos de concentração das instituições integrantes do sistema financeiro nacional, bem como de regular as condições de concorrência entre instituições financeiras, aplicando-lhes as penalidades cabíveis, é privativa, ou seja, exclusiva do Banco Central do Brasil, com exclusão de qualquer outra autoridade, inclusive o CADE (AGU, 2018).

A decisão em comento foi proferida sob o argumento de que a CRFB, em seu art. 92, prevê que o SFN será regulado por lei complementar. Nesse cenário, a Lei n.º 4.595/1964, que estabelecia a competência do BCB, teria sido recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar, não podendo ser derogada por lei ordinária, qual seja, a Lei n.º 8.884/1994, que estabelecia a competência do Cade à época (posteriormente substituída pela Lei n.º 12.529/2011, também de natureza ordinária).

Ocorre que, mesmo com a aprovação do parecer da Advocacia Geral da União pelo Presidente da República, o conflito permaneceu no campo prático, dando ensejo à judicialização da questão e posterior manifestação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca da controvérsia. No âmbito do Recurso Especial de n.º 1.094.218/DF restou consignada a competência do BCB para apreciação dos atos de concentração em comento, como consignado na ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO - ATO DE CONCENTRAÇÃO, AQUISIÇÃO OU FUSÃO DE INSTITUIÇÃO INTEGRANTE DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL - CONTROLE ESTATAL PELO BACEN OU PELO CADE - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES - LEIS 4.594/64 E 8.884/94 - PARECER NORMATIVO GM-20 DA AGU. 1. Os atos de concentração, aquisição ou fusão de instituição relacionados ao Sistema Financeiro Nacional sempre foram de atribuição do BACEN, agência reguladora a quem compete normatizar e fiscalizar o sistema como um todo, nos termos da Lei 4.594/64. 2. Ao CADE cabe fiscalizar as operações de concentração ou desconcentração, nos termos da Lei 8.884/94. 3. Em havendo conflito de atribuições, soluciona-se pelo princípio da especialidade. 4. O Parecer GM-20, da Advocacia-Geral da União, adota solução hermenêutica e tem caráter vinculante para a administração. 5. Vinculação ao parecer, que se sobrepõe à Lei 8.884/94 (art. 50). 6. O Sistema Financeiro Nacional não pode subordinar-se a dois organismos regulatórios. 7. Recurso especial provido. (STJ, 2018).

Mesmo com as manifestações citadas da AGU e do STJ, em prol da competência legal do BCB, tem-se que a controvérsia foi *efetivamente* solucionada, com a formulação em conjunto, pelo BCB e pelo Cade, do Memorando de Entendimentos, objeto do presente estudo.

Em fevereiro de 2018, o BCB e o Cade firmaram um Memorando de Entendimentos relativo aos procedimentos de cooperação na análise de atos de concentração econômica no SFN, sob as justificativas de que: (i) por força da Lei n.º 12.529/2011, o Cade é competente para atuar de forma preventiva, repressiva e educativa, em território nacional, em questões concorrenciais; (ii) nos termos da Lei n.º 4.595/1964, o BCB é competente para analisar matéria concorrencial no âmbito do SFN; (iii) ambas as instituições pretendem fomentar condições para o funcionamento eficiente e sustentável do SFN, compartilhando os benefícios gerados com a sociedade e aos consumidores, o que é mais facilmente alcançado por meio da segurança jurídica e da concorrência nos mercados; (iv) o Cade tem o dever de decidir de modo a trazer benefícios à sociedade e ao consumidor; e (v) o BCB deve zelar pela tempestividade na resolução de eventos que possam impor riscos à solidez e a estabilidade do SFN (BCB; CADE, 2018).

De forma sintética, o objeto do acordo consiste no comprometimento das partes a tomar os melhores esforços de cooperação, bem como estabelecer conjuntamente regras específicas para a análise de atos de concentração envolvendo instituições do SFN. Ainda, unir esforços para a apuração de infrações à ordem econômica envolvendo aquelas instituições supervisionadas pelo BCB (BCB; CADE, 2018). A partir da leitura da Cláusula 1, percebe-se que ambas as instituições passam a ser parceiras em questões de atos de concentração no setor bancário brasileiro, o que é a novidade, derrubando, ao menos temporariamente, a discussão a respeito do conflito de competência.

A Cláusula 2, em especial em seus subitens 2.1, 2.2 e 2.3, estabelece as diretrizes para a atuação conjunta das instituições, estipulando que: (i) os atos de concentração em comento serão submetidos perante o Cade e o BCB, observado o disposto em ato normativo a ser editado em conjunto pelas instituições; (ii) cada autarquia analisará o pleito individualmente, mediante processo próprio; e (iii) a eficácia do ato de concentração submetido à apreciação fica condicionada à aprovação/autorização de ambas as autarquias (BCB; CADE, 2018).

As partes se comprometem também a criar mecanismos de cooperação técnica; trocar informações, observada a questão do sigilo legal; comunicar e trocar informações acerca de possíveis condutas infracionais; observar a necessidade do Cade consultar o BCB acerca de mercados e entidades por ele controlados, antes da imposição de penalidades por infrações à ordem econômica; assim como estreitar o relacionamento entre as autarquias, por meio de treinamentos, elaboração conjunta de guias, seminários, entre outros (BCB; CADE, 2018).

São objeto do memorando regras específicas acerca da análise e decisão de atos de concentração com aspectos de natureza prudencial, ou seja, acerca daqueles atos de concentração que, a juízo do BCB, possam apresentar risco à solidez de segmento do SFN ou de determinada instituição financeira, comprometer a estabilidade do SFN e prevenir crise sistêmica, e/ou prejudicar a efetividade de determinado regime de resolução aplicado a instituição financeira, de medidas necessárias à mitigação da necessidade de aplicação de regime de resolução e, por fim, de medidas necessárias à reversão de trajetória de perda de solidez de segmento do SFN ou de instituição financeira, com modelo de negócio inconsistente, vulnerável ou inviável. Nestes casos, caberá ao BCB aprovar a operação de concentração de forma unilateral (se entender pertinente), apenas notificando o Cade, o qual aprovará a operação sem restrições, sempre utilizando os fundamentos da decisão do BCB (BCB; CADE, 2018).

No âmbito das disposições finais, o BCB e o Cade se comprometeram a rever suas regulamentações e pleitear conjuntamente perante o Poder Legislativo a aprovação do projeto de

lei anexado ao memorando (BCB; CADE, 2018). Frise-se que, no que concerne ao referido projeto de lei, conforme notícia veiculada no sítio eletrônico do Senado Federal, o Plenário do referido órgão do Congresso Nacional (CN), de forma unânime, aprovou o projeto de lei complementar n.º 350/2015 (PLS 350/2015-Complementar), que “reproduz as regras de um memorando de entendimentos assinado entre o BCB e o Cade em fevereiro de 2018 para harmonizar os processos de análise de atos de concentração e conferir maior previsibilidade a eles” (SENADO FEDERAL, 2018). Atualmente, o projeto de lei complementar está pendente de apreciação perante a Câmara de Deputados (CD) sob o n.º 499/2018 - PLP 499/2018 (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2018).

A assinatura deste Memorando tem a capacidade de encaminhar, de forma efetiva, a questão do conflito de competência, sendo um importante passo no Brasil, dado o aumento na tendência de concentração do setor bancário dos últimos anos.

### **3 COVID-19, Crise Econômica e a Concentração Bancária no Brasil**

No presente tópico, será objeto de estudo a relação entre a pandemia do Covid-19, a crise econômica e o aumento das concentrações, inclusive no setor bancário.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou o estado da contaminação pelo Novo Coronavírus (Sars-CoV-2) ao nível de Pandemia, dando ensejo à adoção de medidas voltadas ao controle da disseminação do novo agente infeccioso, tais como a suspensão de reuniões coletivas, o fechamento de locais de trabalho não essenciais, o fechamento de estabelecimentos de educação, cancelamento de voos, entre outras, inclusive nos Estados brasileiros. Tais medidas de isolamento e distanciamento social, embora consideradas fundamentais para garantia da saúde e diminuição da curva de contágio da doença, têm impacto direto na questão econômica. Nas palavras de Gama Neto (2020, p. 20), “O fechamento das fronteiras e o estabelecimento de isolamento social pelos governos sobre a vida de bilhões de pessoas, na grande maioria dos países, levou a paralização quase total das economias”.

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), a economia global deve encolher 3,2% em 2020 apresentando uma recuperação gradual a partir de 2021; a economia mundial deve perder aproximadamente US\$ 8,5 trilhões em produção em 2020/2021; em um cenário pior, marcado por uma segunda onda de contaminação e manutenção das medidas de bloqueio nas economias desenvolvidas até o terceiro trimestre de 2020, a economia global deve encolher em 4,9% em 2020, com uma contração adicional de 0,5% em 2021 (ONU, 2020). Além disso, espera-se que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) das economias desenvolvidas deve cair 5% em 2020, com crescimento previsto de 3,4% em 2021; já as economias em desenvolvimento devem encolher em 0,7% em 2020, apresentando uma recuperação mais robusta em 2021 (5,3% de crescimento). Outrossim, cerca de 34,3 milhões de pessoas irão cruzar a linha da extrema pobreza em 2020, enquanto outras 130 milhões de pessoas serão classificadas como em situação de extrema pobreza até 2030 (ONU, 2020, p. 1).

A perspectiva da crise é semelhante na América Latina, em que se prevê redução no PIB dos países latinos no percentual de pelo menos 1,8%, considerando: (i) a provável redução da atividade comercial dos principais parceiros comerciais desses países; (ii) a queda dos preços dos produtos primários; (iii) a interrupção das cadeias globais de valor; (iv) a diminuição da demanda no setor turístico; e (v) a intensificação da aversão ao risco e a deterioração das condições financeiras mundiais (CEPAL, 2020, p. 5-6). Os países produtores de bens primários deverão ser os mais atingidos pela baixa dos preços dos produtos exportados (e o aumento do preço dos produtos de importação, concomitantemente). Já no que diz respeito à economia informal, a

Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2020, p. 2) prevê aumento da pobreza relativas nos trabalhadores informais de até 56 pontos percentuais em países de baixa e mais baixa renda.

No segundo trimestre de 2020, a queda no PIB brasileiro foi de 9,7%, comparativamente ao primeiro trimestre de 2020 na série com ajuste sazonal; e, de 11,4% em relação ao mesmo período de 2019 (IBGE, 2020). Tais números preocupam, conforme consequências descritas por Gonçalves e Silva (2019, p. 187):

As crises têm grande impacto na vida dos cidadãos e acarretam graves prejuízos aos agentes econômicos, na medida em que, invariavelmente, são observados fenômenos como altas taxas inflacionárias, recessão, falta de confiança dos consumidores ausência de consumo, fechamento de empresas, desemprego, além de colocar em dúvida a atuação dos governantes, desestabilizando-se, por completo, todo o sistema.

Em relação ao setor bancário, o aumento da taxa de desemprego cumulado com a diminuição do consumo e crescimento da inadimplência, devem ser os maiores desafios, embora o setor não deva ser o mais prejudicado. Esse cenário, marcado por crise econômica e generalizada, torna as operações de concentração uma alternativa à decretação de falência de inúmeras empresas, podendo tal lógica ser aplicada ao setor bancário. Entretanto, embora não sejam negativas *per se*, as concentrações bancárias geram preocupação.<sup>53</sup>

Teoricamente, quanto mais concentrado um setor, maior seu poder de mercado, o que pode gerar comportamentos abusivos.<sup>54</sup> Nas palavras de Azevedo (2018, p. 267), “Quando uma empresa detém e exerce poder de mercado, ela se apropria de parte da renda dos consumidores, que são obrigados a pagar mais caro pelo que consomem”. Neste sentido, compete ao Estado, inclusive por meio de instrumentos antitruste, evitar a formação de oligopólios e monopólios, fomentar a concorrência e proteger a população, concretizando-se o caráter de intervenção governamental na economia.

Segundo Cruz e Silva (2018, p. 236-238), com a Revolução Francesa (1789), novas instituições jurídicas legitimaram o liberal-individualismo, assegurando direitos como o de propriedade, liberdade de contratar, tolerância religiosa, entre outros. Essa ideologia liberal *laissez-faire* delegava ao Estado o papel de manutenção da ordem pública, inserido no Direito Administrativo; longe, porém, de caracterizar um Estado economicamente interventor, em um ambiente no qual o capital caminhava livre. Percebendo-se a necessidade de se criar novos institutos na seara econômica, a fim de enfrentar problemas como concorrência desleal e o poder de monopólios, surgiram normas para regular a economia, compreendidos como o direito econômico, concorrencial, trabalhista e sindical.

E assim os ideais das Revoluções Francesa e Industrial, formadores do modelo de Estado liberal, que na essência buscava garantir liberdade e igualdade dos

---

<sup>53</sup> Luft e Zilli (2013, p. 156) explicam: “Uma maneira de se mensurar o grau de concentração presente em um mercado é por meio de índice de concentração. Tais índices, na tentativa de resumir o grau de concentração por meio de uma medida, utilizam-se das parcelas de mercado detidas pelas firmas que o integram. Conforme critério pré-estabelecidos, classifica-se o mercado em concentrado ou desconcentrado.”

<sup>54</sup> A defesa da concorrência encontra respaldo na teoria econômica, pois somente os mercados perfeitamente competitivos são eficientes. Posner (2007) lembra que em um monopólio o preço cobrado é maior e a produção é menor que em condições de concorrência, gerando um ‘peso morto’ para a sociedade. O mesmo raciocínio aplica-se aos oligopólios, por deterem da mesma forma grande poder de mercado, ou seja, capacidade de cobrar um preço significativamente superior ao preço que vigoraria em mercados competitivos.

indivíduos conforme a ideologia do individualismo burguês, sucumbiram no pós-guerra como resultado da nova relação entre Estado e economia. É o surgimento da fase intervencionista. (CRUZ E SILVA, 2018, p. 238).

A intervenção no domínio econômico foi defendida por John Maynard Keynes, com a publicação de *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, em 1936, momento em que os princípios da doutrina liberal foram postos à prova, com a Grande Depressão, em 1929. Keynes (1996) entendia que os governos deveriam ter um papel ativo nas economias a fim de gerar pleno emprego,<sup>55</sup> e asseverava que até mesmo gastos “inúteis”, como construção de pirâmides, poderiam enriquecer a comunidade, mostrando a importância de um papel ativo do governo na economia, embora reconhecesse, evidentemente, que a construção de casas, ou algo semelhante, fosse mais conveniente.

Favoravelmente à intervenção governamental em momentos de crise, Gonçalves e Silva (2019, p. 188) entendem que a “administração governamental não pode ficar inerte aos anseios da sociedade, que clama pela sua intercessão para, por meio da regulamentação, restabelecer o crescimento dos mercados, a segurança jurídica e os direitos dos cidadãos”.<sup>56</sup>

Em se tratando do setor bancário brasileiro, a regulação é justificada perante a atual estrutura do setor, e, também, ao seu caráter de essencialidade em economias monetárias. Monopólios e oligopólios são um dos tipos das chamadas *falhas de mercado*, motivo pelo qual se entende importante a intervenção no mercado.<sup>57</sup>

Estudos acerca do grau de concentração do setor bancário brasileiro não são uníssonos quanto aos resultados. Alguns indicam que o setor bancário brasileiro não se enquadra na estrutura de mercados perfeitamente competitivos, pois a quantidade de *vendedores* (bancos) que dominam o mercado é pequena, além de o produto não ser homogêneo. Há diferenças, *v.g.*, de taxas cobradas

---

<sup>55</sup> “Se o tesouro se dispusesse a encher garrafas usadas com papel-moeda, as enterrasse a uma profundidade conveniente em minas de carvão abandonadas que logo fossem cobertas com o lixo da cidade e deixasse à iniciativa privada, de acordo com os bem experimentados princípios do *laissez faire*, a tarefa de desenterrar novamente as notas (naturalmente obtendo o direito de fazê-lo por meio de concessões sobre o terreno onde estão enterradas as notas), o desemprego poderia desaparecer e, com a ajuda das repercussões, é provável que a renda real da comunidade, bem como a sua riqueza em capital, fossem sensivelmente mais altas do que, na realidade o são” (KEYNES, 1996, p. 145).

<sup>56</sup> Azevedo (2018, p. 269) comenta que a legislação da defesa da concorrência não é novidade, podendo-se mencionar o *Sherman Act*, nos Estados Unidos (1890), e o *Act for the Prevention and Suppression of Combinations formed in Restraint of Trade*, no Canadá (1889). No Brasil, uma primeira tentativa de legislação de defesa da concorrência foi implementada em 1945 e revogada menos de um ano após. Somente em 1962 foi promulgada a Lei n.º 4.137, com objetivo de combater a formação de monopólios e impedir atos de abuso do poder econômico, tendo sido instituído, por essa lei, o Cade.

<sup>57</sup> As falhas de mercado são situações em que o mercado é falho para fixar os preços, levando a ineficiências econômicas. Além dos monopólios e oligopólios, onde os preços podem ser fixados acima do preço em comparação ao de mercados competitivos, há situações, por exemplo, em que as externalidades (positivas ou negativas) não entram no cálculo para compor os preços. Segundo Moraes (2009, p.62), “Uma externalidade surge quando as transações econômicas entre dois ou mais agentes econômicos (*e.g.* consumidor e empresa) produzem um efeito de melhora ou piora na situação da situação de uma terceira parte não participante da transação, sem permissão ou compensação.” Por tal razão, haverá um consumo superior à quantidade eficiente, no caso de externalidades negativas, ou inferior, no caso de externalidades positivas. A origem do termo *externalidade*, de acordo com Coase (2017, p.25), parece ter sido cunhada por Samuelson, na década de 50, substituindo a expressão *economias ou deseconomias externas*.

entre os bancos, evidenciando a existência de poder de mercado destes (caso contrário essas taxas seriam idênticas).<sup>58</sup>

Como não existe somente uma empresa bancária no Brasil, também se exclui a existência de um monopólio, restando duas estruturas possíveis: a concorrência monopolística e o oligopólio; embora teoricamente o oligopólio seja a estrutura mais próxima do setor bancário no Brasil, em razão da existência de alta barreira à entrada - devido ao alto investimento exigido para se estabelecer um banco no Brasil<sup>59</sup> - e do mercado não ser atomizado, com grande quantidade de firmas - característica de mercados de concorrência perfeita ou concorrência monopolística.

Belaish (2003), usando dados de painel, encontrou evidência positiva da presença de estrutura de mercado não competitiva no sistema bancário brasileiro. Divino e Silva (2017) analisaram 62 bancos entre 1994 e 2012, tendo concluído que os bancos brasileiros não atuam em um mercado competitivo, excetuando-se os bancos de investimento, os quais estariam atuando em estrutura de concorrência monopolística. Já nos resultados do estudo de Araújo, Neto e Ponce (2006), a relação entre competição e concentração indicou que a maior concentração implica em menor grau de competição entre os bancos brasileiros, resultado teoricamente esperado, embora tenham qualificado a estrutura de mercado como de concorrência monopolística.

Ribeiro e Tonin (2010) efetuaram um estudo sobre as mudanças que o setor sofreu após o Plano Real, indicando um movimento de fusões e aquisições e privatizações, com redução na participação do Estado e entrada de bancos estrangeiros. No estudo vários índices de concentração foram calculados,<sup>60</sup> tendo sido concluído que mudanças estruturais não provocaram aumento da concentração do setor. Estudo semelhante realizaram Luft e Zilli (2013, p. 151), comentando que o setor bancário passou por modificações, tanto em composição como na área de atuação. No referido estudo, apesar da conclusão de aumento na concentração da oferta de crédito no período de 1995 a 2011, verificou-se que em nenhum momento a concentração excedeu os parâmetros estabelecidos pelos órgãos antitrustes brasileiros.

Por outro lado, Tavares, Gomide e Rodrigues (2010) afirmam que “O sistema financeiro nacional é um dos mais concentrados do mundo”. A divergência de resultados, pode ser explicada em razão da medição da concentração ocorrer sobre variáveis distintas, ainda que todas referentes ao setor bancário, ou seja, é possível o setor ser concentrado em um quesito (ex.: ativos), mas não ser em outro quesito.

Em um cenário marcado pelo aumento da crise econômica, cujos efeitos apenas podem ser previstos de forma aproximada, é possível que muitos agentes atuantes no setor sejam prejudicados, podendo ser, inclusive, adquiridos por concorrentes, quando não retirados do mercado. Tal perspectiva, somada à possível tendência de elevação da concentração, traz preocupações sob o viés concorrencial, pois, de acordo com Mettenheim (2015, p. 13), “De fato, em meio a crises, até

---

<sup>58</sup> Quatro são as estruturas de mercado teóricas, cada qual com seu nível de concentração e poder de mercado. A concorrência perfeita, concorrência monopolística, oligopólio e monopólio. Para maiores detalhes ver Passos e Nogami (2006).

<sup>59</sup> A exigência de capital mínimo depende do tipo de instituição financeira: A Resolução nº 2.607/2009 do Banco Central do Brasil assim dispõe: “Art. 1º Os limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido abaixo especificados devem ser permanentemente observados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil: I -R\$17.500.000,00(dezessete milhões e quinhentos mil reais): banco comercial e carteira comercial de banco múltiplo; [...]”. (BCB, 2020).

<sup>60</sup> Foram calculados os índices de Hirschman-Herfindal (HH), as razões de concentração ( $CR_K$ ), o índice de entropia de Theil (T), o índice de Hall-Tideman (HTI), o índice de Concentração Industrial Compreensível (CCI) o índice de Hause (Hm) e o Índice de Hannah e Kay (HKI).

hoje depositantes muitas vezes tiram seus fundos de bancos privados para depositar em bancos públicos.”

Esta possibilidade, de em um momento adverso, aumentar a concentração em setor primordial para o funcionamento da economia eleva a responsabilidade das instituições designadas para a análise dos atos de concentração, vez que, em jogo se encontra o crescimento econômico, a geração de empregos, e agora, em momento de enfrentamento da pandemia da Covid-19, a saúde da população. Desta forma, a atuação conjunta entre o BCB e o Cade, este último, instituição experiente neste tipo de análise, pode contribuir para evitar o aumento da concentração no setor e, quiçá, elevar a concorrência, cuja consequência teórica é a de redução nos juros bancários.

Além disso, existe uma tendência de que as políticas públicas adotadas pelo Governo Federal para enfrentamento da pandemia venham contribuir para a elevar a concentração bancária no Brasil: segundo se lê na Folha de São Paulo (2020), o motivo desta afirmação reside no fato de que tais políticas estão sendo postas em prática via grandes bancos, o que pode provocar uma migração dos clientes para estas maiores instituições, o que, caso ocorra, só contribuiria para piorar a concentração do setor bancário brasileiro. Tais fatos, somados à possibilidade de haver um movimento de aquisições e fusões no setor, deverão ser objeto de análise por parte do BCB/Cade.

É nessa narrativa que o papel a ser desempenhado, em conjunto pelo Cade e o BCB, merece destaque, visto que a maior concentração bancária, em função de elevar o poder de mercado dos bancos, pode provocar elevação nas tarifas e taxas de juros cobradas. Ao considerar este excepcional momento, da pandemia da Covid-19, é importante lembrar que grande parte da população brasileira passa e passará por momentos de dificuldades financeiras, o que já vem motivando a publicação de normativos com finalidade de atenuar os efeitos desta crise. Por tal razão, as medidas que visam proteger a população dos perversos efeitos financeiros de uma recessão econômica são bem-vindas, incluindo-se o controle dos atos de concentração.

#### 4 Considerações Finais

A situação pandêmica gerada pela Covid-19 provocou efeitos não somente sobre a vida, mas evidenciou efeitos econômicos e financeiros, gerados pela paralisação da produção e das vendas, obrigando governos a tomar medidas de incentivo a pessoas físicas e jurídicas. Nesse cenário, vislumbrou-se o aumento potencial da concentração no setor bancário, decorrente das operações de fusão/aquisição entre entidades financeiras enfraquecidas pela crise.

Este assunto – concentração setorial – é de tamanha importância no mundo que, no Brasil, a legislação que instituiu o Sistema Financeiro Nacional atribuiu ao BCB a análise de atos de concentração no setor bancário brasileiro. Todavia, a legislação antitruste atribuiu ao Cade o controle geral das estruturas de mercado, estabelecendo, então, celeuma a respeito de qual instituição seria responsável para análise de atos de concentração no que tange especificamente ao setor bancário pátrio. Porém, em tempo, a discussão sobre a competência para apreciação dos referidos atos de concentração foi aparentemente superada com a assinatura do Memorando de Entendimentos entre o BCB e o Cade, em 28 de fevereiro de 2018, pelo qual, ambas as instituições se comprometeram a colaborar para analisar os atos de concentração no Brasil, no tocante a instituições bancárias.

Este formato pode ser extremamente importante nesta atual conjuntura de enfrentamento da Covid-19, em razão das políticas públicas que possuem potencial de elevar a concentração bancária. Em que pese a extrema importância de tais políticas, o presente estudo alertou para eventuais consequências que podem vir a ocorrer na estrutura do setor, reforçando, desta forma, a importância do Memorando de Entendimentos.

Conclui-se que este novo formato de controle estrutural de mercado financeiro, na medida em que pode contribuir para o aumento da competição bancária e conseqüentemente redução do poder de mercado dos bancos, pode ter como consequência evitar abuso de poder econômico em favor da sociedade brasileira, mormente perante a atual conjuntura da pandemia da Covid-19. Por esta razão, eleva-se a importância do controle estrutural do setor bancário, a fim de que os efeitos financeiros gerados nesta crise não se agravem ainda mais.

A fim de evitar que ocorra elevação da concentração do mercado financeiro pelos motivos aqui expostos, sugere-se que sejam adotadas medidas preventivas (observadas as exigências formais), a fim de incentivar a participação de bancos públicos e privados nas políticas de mitigação dos efeitos da Covid-19, inclusive das entidades financeiras de menor porte. Ainda, que eventuais concentrações econômicas realizadas durante o período da crise sejam prontamente avaliadas pelo Cade/BCB, considerando não apenas os efeitos atuais, mas também suas consequências a longo prazo.

## Referências

AGU (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO). **Parecer n.º GM-020**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8413>. Acesso em: 20 out. 2018.

ARAÚJO, Luiz Alberto D'ávila de; NETO, Paulo de Melo Jorge; PONCE, David Agustín Salazar. Competição e Concentração entre os Bancos Brasileiros. **Revista Economia**, v. 7, n. 3, p. 561-586, 2006. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p561\\_586.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p561_586.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. Análise Econômica da Defesa da Concorrência. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e Economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2018.

BCB (BANCO CENTRAL DO BRASIL). **Comunicado n.º 22.366, de 27 de abril de 2012**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/normativ/COMUNICADO22366.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

BCB (BANCO CENTRAL DO BRASIL). **Resolução n.º 2.607 de 27 de maio de 1999**. Estabelece limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, altera disposições da Resolução nº 2.212, de 16 de novembro de 1995, e modifica a regulamentação aplicável aos Postos de Atendimento Bancário (PAB). Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45132/Res\\_2607\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45132/Res_2607_v3_L.pdf). Acesso em: 16/06/2020.

BCB; CADE (Banco Central do Brasil; Conselho Administrativo de Defesa Econômica). **Memorando de entendimentos n.º / 2018**: Relativo aos procedimentos de cooperação na análise de atos de concentração econômica no sistema financeiro nacional. Disponível em: [http://www.cade.gov.br/noticias/banco-central-e-cade-assinam-memorando-de-entendimentos/memorando\\_cade\\_bc.pdf](http://www.cade.gov.br/noticias/banco-central-e-cade-assinam-memorando-de-entendimentos/memorando_cade_bc.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.

BELAISCH, Agnes. Do Brazilian banks compete? **IMF Working Paper** 03/113, 2003. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03113.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 16 jun. 2020a.

BRASIL. **Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm). Acesso em: 16 jun. 2020b.

BRASIL. **Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962.** Regula e repressão ao abuso do Poder Econômico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4137impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4137impresao.htm). Acesso em: 16 jun. 2020c.

BRASIL. **Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm). Acesso em: 16 jun. 2020d.

BRASIL. **Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/l8884.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/l8884.htm). Acesso em: 16 jun. 2020e.

BRASIL. **Lei n.º 9.447, de 14 de março de 1997.** Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9447.htm). Acesso em: 16 jun. 2020f.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PLP 499/2018.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2173211>. Acesso em: 20 out. 2018.

COASE, Ronald H. **A Firma, o Mercado e o Direito.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). A América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales. **Informe Especial COVID-19**, n. 1. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf). Acesso em: 17 maio 2020.

CRUZ E SILVA, Rodrigo Otávio. As Licenças Compulsórias na Interface entre Propriedade Intelectual e Direito Econômico. *In*: TORRES, Dennis José Almanza; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. (Orgs.). **Análise Econômica do Direito**: da teoria à prática. Curitiba: Íthala, 2018.

DIVINO, José Angelo; SILVA, Renan Said. Banking Competition in the Brazilian Economy. **Nova Economia**, v. 27, n. 3, p. 393-419, 2017. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/3094>. Acesso em: 20 out. 2018.

FARIA, João Adelino de; PAULA, Luiz Fernando de; MARINHO, Alexandre. **Fusões e aquisições bancárias no Brasil**: uma avaliação da eficiência técnica e de escala. Rio de Janeiro: IPEA - Texto para Discussão n. 1233, 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4381](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4381)>. Acesso em: 20 out. 2018.

FERNANDES, Bruno Serra. **Impactos da pandemia na economia**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/TCU\\_WEBINAR\\_18.6.2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/TCU_WEBINAR_18.6.2020.pdf). Acesso em: 09 set. 2020.

FERREIRA JÚNIOR, Reynaldo Rubem; SANTA RITA, Luciana Peixoto. Impactos da Covid-19 na Economia: limites, desafios e políticas. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 459-476, abril, 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Crise do Coronavírus pode elevar concentração bancária, diz Fitch**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/crise-do-coronavirus-pode-elevar-concentracao-bancaria-diz-fitch.shtml>. Acesso em: 13 abr. 2020.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Impactos da Covid-19 sobre a Economia Mundial. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, ano II, vol. 2, n. 5, Boa Vista, 2020.

GONÇALVES, Everton das Neves; SILVA, Márcia Luisa da. O Direito da Concorrência como Instrumento de Política de Desenvolvimento Econômico. *In*: GONÇALVES, Everton das Neves; AZEVEDO, Lyza Anzanello de; GONÇALVES, Jéssica (Orgs.). **Direito, Justiça e Economia**. A influência dos parâmetros econômicos na esfera legal. Florianópolis: Emais, 2019.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **PIB cai 9,7% no 2º trimestre de 2020**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28721-pib-cai-9-7-no-2-trimestre-de-2020>. Acesso em: 10 set. 2020.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LIMA, André Fernandes; CARVALHO, Luanda Maria de Fátima. O Processo de Concentração no Brasil de 1995 a 2005: Uma Comparação Internacional. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 7. n. 1. 2009. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/514>>. Acesso em: 20 out. 2018.

LUFT, Alison; ZILLI, Julcemar Bruno. Concentração de Mercado: uma análise para a oferta de crédito pelo setor bancário brasileiro. **Teoria e Evidência Econômica**, ano 19, n. 41, p. 150-172, 2013.

METTENHEIM, Kurt. Vantagens Competitivas Institucionais de Bancos Públicos. **Desenvolvimento em Debate**, v. 3, n. 2, p. 7-27, 2015.

MORAES, Orozimbo José de. **Economia Ambiental: Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Centauro, 2009.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **World Economic Situation and prospects: key forecasts and prospects**. Embargoed until Wednesday, 12 May 2020, 12h30 pm EDR. Disponível em: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020\\_MYU\\_Forecast-sheet.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_MYU_Forecast-sheet.pdf). Acesso em: 17 maio 2020.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). **Covid-19 crisis and the informal economy**: immediate responses and policy challenges. ILO brief. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms\\_743623.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf). Acesso em: 17 maio de 2020.

PASSOS, Carlos Roberto Martins; NOGAMI, Otto. **Princípios de Economia**. 5.ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

POSNER, Richard A. **El Análisis Económico del Derecho**. 2.ed. México: FDE, 2007.

RIBEIRO, Oscar Felipe Rodrigues; TONIN, Julyerme Mattheus. Análise da Concorrência Bancária no Brasil Pós Plano Real. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010.

SENADO FEDERAL. **Senado aprova competências do BC e do Cade na proteção à concorrência do sistema financeiro**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/04/18/senado-aprova-competencias-do-bc-e-do-cade-na-protecao-a-concorrencia-do-sistema-financeiro>. Acesso em: 20 out. 2018.

STJ (Superior Tribunal de Justiça). **Acórdão que deu provimento ao recurso**. Recurso Especial n.º 1094218/DF. Banco BCN S/A e outro e Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Relatora: Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 25/08/2010, DJE 12/04/2011. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200801736771&dt\\_publicacao=12/04/2011](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200801736771&dt_publicacao=12/04/2011). Acesso em: 20 out. 2018.

TAVARES, Danilo Delôgo; GOMIDES, Cleber; RODRIGUES, Arthur. BACEN e CADE: Quem dá e quem deveria dar a última palavra sobre fusões e aquisições financeiras? **Revista da Associação Mineira de Direito e Economia**, v. 4, 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease (COVID-19)**. Disponível em: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200907-weekly-epi-update-4.pdf?sfvrsn=f5f607ee\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200907-weekly-epi-update-4.pdf?sfvrsn=f5f607ee_2). Acesso em: 09/09/2020.

# A CONTRIBUIÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA NO COMBATE AO COVID-19 THE CONTRIBUTION OF ECONOMIC FREEDOM IN THE FIGHT AGAINST COVID-19

David Campos Silva (\*)

## RESUMO

Este trabalho investigou, demonstrou e analisou a relação entre instituições políticas e econômicas inclusivas, ou seja, aquelas com o objetivo de promover a liberdade econômica distribuir o poder ao longo das classes sociais - limitando os fins para que este seja utilizado - e a eficiência nos serviços públicos essenciais, mais especificamente no serviço de saúde em tempo de pandemia do COVID-19. Para demonstrar essa relação, selecionou-se dois conjuntos de dados, sendo estes o *2020 Index of Economic Freedom* da *Heritage Foundation* para medir a o grau de inclusão das instituições políticas e econômicas e para medir o grau da qualidade do serviço essencial de saúde em período de pandemia do COVID-19 foi utilizado a compilação de dados *Coronavirus Pandemic* da instituição *Our World In Data*. Realizou-se uma análise via gráfico de dispersão e linha de tendência de regressão linear. A análise demonstrou correlação positiva moderada e significância estatística na relação entre testes totais por mil habitantes e a pontuação geral no índice de liberdade econômica.

**Palavras-chave:** Instituições inclusivas; Liberdade econômica; Liberalismo; Poder político; Saúde pública.

# THE CONTRIBUTION OF ECONOMIC FREEDOM IN THE FIGHT AGAINST COVID-19

## ABSTRACT

This work investigated, demonstrated and analyzed the relation between inclusive political and economic institutions, those with the objective of promoting economic freedom and distributing power across social classes - limiting the purposes for which it is used - and efficiency in essential public services, more specifically in the pandemic health service of COVID-19. To demonstrate this relation, two data sets were selected, these being the *Heritage Foundation's 2020 Index of Economic Freedom* to measure the degree of inclusion of political and economic institutions and to measure the degree of quality of essential health service in a period of time. The COVID-19 pandemic was used to compile *Coronavirus Pandemic* data from the institution *Our World In Data*. An analysis was carried out via a scatterplot and a linear regression trend line. The analysis showed a moderate positive correlation and statistical significance in the relation between total tests per thousand inhabitants and the overall score on the economic freedom index.

**Keywords:** Inclusive institutions; Economic freedom; Liberalism; Political power; Public health.

# CONTRIBUCIÓN DE LA LIBERTAD ECONÓMICA EN EL COMBATE AL COVID-19

## RESUMÉN

Este trabajo investigó, demostró y analizó la relación entre las instituciones políticas y económicas inclusivas, o sea, aquellas con el objetivo de promover la libertad económica y distribuir el poder entre las clases sociales - limitando los fines para los que se utiliza - y la eficiencia en los servicios públicos esenciales, más específicamente en el servicio de salud en tiempos de la pandemia del COVID-19. Para demostrar esta relación, se seleccionaron dos datos, que son el *2020 Index of Economic Freedom* de la *Heritage Foundation* para medir el grado de inclusión de las instituciones políticas y económicas, ya para medir el grado de calidad del servicio de salud esencial en el período de la pandemia del COVID-19 se utilizó la compilación de datos *Coronavirus Pandemic* de la institución *Our World In Data*. Se realizó un análisis mediante un gráfico de dispersión y línea de tendencia de regresión lineal. El análisis ha demostrado correlación positiva moderada y significación estadística en la relación entre el total de pruebas por mil habitantes y la puntuación general en el índice de libertad económica.

**Palabras-clave:** Instituciones inclusivas; Libertad económica; Liberalismo; Poder político; Salud pública.

## INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo há grande variabilidade de instituições político-econômicas. Desde as mais inclusivas, aquelas que promovem a igualdade de oportunidades e incentivos ao progresso econômico, até as mais extrativistas, aquelas que servem como uma ferramenta de manutenção de privilégios de uma determinada classe em detrimento da grande maioria da população. As instituições podem ser divididas em dois setores da sociedade: Instituições políticas e instituições econômicas. Douglass North (1990, p. 03) define que “As instituições são invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo”, sejam estas interações formais - que consistem em leis, decretos e regimentos - ou informais – que consistem em relações interpessoais no dia a dia (GALA, 2003). Outra definição das instituições foi dada também por Douglass North, em conjunto com Robert Thomas: “[...] um arranjo entre unidades econômicas que define e especifica os meios pelos quais estas unidades podem cooperar ou competir” (NORTH; THOMAS, 1970).

Sobre as instituições econômicas, Acemoglu e Robinson (2012, p. 79) em seu livro “Por Que as Nações Fracassam” argumentam que:

Instituições econômicas inclusivas, como as encontradas na Coreia do Sul ou nos Estados Unidos, são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem.

Instituições econômicas são consideradas inclusivas quando contém em sua composição segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e serviços essenciais e públicos eficientes que geram condições igualitárias, ou seja, um ambiente de considerável liberdade econômica e sistema de livre-mercado (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Sobre a importância da propriedade privada na inclusão das instituições, em seu livro “Intervencionismo”, Ludwig von Mises (2018, p. 112) expressa que:

Os liberais ingleses e franceses, assim como os pais da Constituição norte-americana, insistiam na proteção da propriedade privada, não para favorecer os interesses de uma determinada classe mas, sobretudo, para proteger o povo em geral, porque entendiam que o bem-estar da nação e de cada indivíduo estaria mais bem garantido numa economia de mercado.

Em contraponto às instituições econômicas inclusivas, existem as instituições econômicas extrativistas, aquelas com a finalidade de extrair a renda e a riqueza de um extrato da sociedade para benefício de outro. Como exemplo de instituições econômicas extrativistas Acemoglu e Robinson (2012, p. 81) citam:

Na Coreia do Norte, o Estado erigiu um sistema educacional cujo objetivo é inculcar propaganda, mas mostrou-se incapaz de impedir a fome. Na América Latina colonial, o Estado concentrava-se na submissão dos povos indígenas. Em nenhuma dessas sociedades havia condições igualitárias de atuação econômica nem um sistema jurídico imparcial. Na Coreia do Norte, o Judiciário não passa de um braço do Partido Comunista reinante; na América Latina, serviu de ferramenta de discriminação contra a maior parte da população.

Já sobre as instituições políticas, Acemoglu e Robinson (2012, p. 84) determinam que “As instituições políticas definem quem são os detentores de poder na sociedade e para que fins ele pode ser utilizado”. Ou seja, as instituições políticas determinam o sistema político e jurídico que equilibra, distribui e pulveriza o poder político nas diversas camadas da sociedade. Quando as instituições políticas têm o objetivo de manter o poder político concentrado e ilimitado, e proteger

os privilégios de uma determinada classe, são consideradas extrativistas. Exemplos de instituições políticas extrativistas podem ser encontrados nas monarquias absolutistas que dominaram grande parte da história do mundo e permeiam em algumas partes do globo terrestre até os dias de hoje. Quando as instituições políticas tendem a distribuir o poder à grande massa da sociedade tornando o mesmo restrito e distribuído, e com o objetivo de garantir a todos direitos humanos básicos e fundamentais, além da igualdade perante à lei, são consideradas inclusivas (PIAIA, 2013).

Diante da realidade atual, em meio à pandemia do COVID-19, como os países com instituições políticas e econômicas consideradas inclusivas tendem a prestar melhores serviços básicos, entre eles o de saúde pública, espera-se que esses mesmos países apresentem melhores ferramentas de combate ao vírus Sars-CoV-2, causador da pandemia atual. O objetivo deste trabalho é demonstrar e descrever tal relação entre instituições inclusivas e melhores meios de combate ao COVID-19, adicionalmente melhores serviços de saúde pública.

## **1. HIPÓTESE E OBJETIVO DO TRABALHO**

Instituições extrativistas, ao restringir ou extrair os resultados econômicos da grande massa da sociedade com sistemas econômicos com alto controle e intervenção estatal, distorcendo e suprimindo o capitalismo, geram desigualdades socioeconômicas (FRIEDMAN, 2002 p. 170).

Tais desigualdades socioeconômicas culminam em diferentes capacidades das camadas sociais em reagir a crises sanitárias, já que a disponibilidade de serviços de saúde é desigual, sendo concentrada nas áreas onde se encontram as camadas sociais de maior poder aquisitivo. Nas áreas mais carentes e menos desenvolvidas as camadas mais pobres da sociedade têm menor acesso a serviços públicos básicos, fator agravante para a crise sanitária, ocasionando maior vulnerabilidade para os mais pobres.

Em contrapartida, países livres economicamente e politicamente prestam serviços com maior competência e eficiência no geral, como descreve Acemoglu e Robinson (2012, p. 48):

Nos países ricos, a população é mais saudável, tem expectativa de vida mais alta e acesso muito maior à educação. Dispõe também de uma variedade de recursos e opções na vida, de férias a possibilidades de carreira, com o que nos países pobres pode-se apenas sonhar. Os habitantes dos países ricos dirigem em estradas sem crateras e desfrutam de vasos sanitários, eletricidade e água corrente em suas casas. Em geral contam também com governos que não os prendem nem assediam de maneira arbitrária – pelo contrário, prestam serviços como educação, saúde, rodovias, lei e ordem. Igualmente notável é o fato de que os cidadãos votam nas eleições e têm alguma voz nos rumos políticos tomados por sua pátria.

Este trabalho é baseado na hipótese de que países com instituições políticas e econômicas inclusivas, ou seja, concebidas a proporcionar liberdade econômica, política e civil de um modo geral, em uma sociedade de livre-mercado, têm mais incentivos e/ou capacidade a direcionar uma parte do orçamento público para combater a crise sanitária causada pelo COVID-19, com maior eficiência, igualdade e transparência.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Instituições políticas e econômicas inclusivas representam liberdade econômica, já que em seu âmbito sistemático, estabelece liberdades de vender, comprar ou trocar o que, quando e onde quiser. “Durante grande parte da história humana, a maioria dos indivíduos não teve liberdade econômica e oportunidades, o que os condenou à pobreza e à privação”, é o que destaca a Heritage Foundation (2020) ao descrever a relação entre falta de liberdade econômica e pobreza. Ao estabelecer a definição de liberdade econômica, a Heritage Foundation (2019) alega que:

Em seu cerne, a liberdade econômica diz respeito à autonomia individual, preocupada principalmente com a liberdade de escolha dos indivíduos na aquisição e uso de bens e recursos econômicos. O pressuposto subjacente daqueles que favorecem a liberdade econômica é que os indivíduos conhecem melhor suas necessidades e desejos e que uma vida autodirigida, guiada por suas próprias filosofias e prioridades em vez das de um governo ou elite tecnocrática, é a base de uma existência gratificante.

Milton Friedman (2002, p. 11) esclarece que:

A liberdade é uma planta rara e delicada. Nossas próprias observações indicam, e a história confirma, que a grande ameaça à liberdade está constituída pela concentração do poder. O governo é necessário para preservar nossa liberdade, é um instrumento por meio do qual podemos exercer nossa liberdade; entretanto, pelo fato de concentrar poder em mãos políticas, ele é também uma ameaça à liberdade.

Instituições econômicas e políticas inclusivas geram incentivos e instigam à liberdade econômica, à igualdade jurídica e ao bom prestamento de serviços públicos, pulverizam, distribuem e controlam o poder e as finalidades para que este seja utilizado (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). A liberdade, para ser preservada, deve ser precedida pela limitação e descentralização do poder do governo, este que representa ao mesmo tempo ameaça e requisito para que a propriedade privada seja resguardada e as regras de produção sejam estabelecidas (FRIEDMAN, 2002).

Douglass North (1990, p. 03) destaca que:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as limitações criadas pelos humanos, que moldam as interações humanas. Em consequência, elas estruturam os incentivos às transações humanas, sejam estas políticas, sociais ou econômicas. Mudanças institucionais definem a forma com que as sociedades evoluem ao longo do tempo, portanto são a chave para entender as mudanças históricas.

Ao desenvolver-se instituições econômicas inclusivas, há uma tendência de as instituições políticas se tornarem inclusivas, ou vice-versa, já que segundo Acemoglu e Robinson (2012, p. 86) há uma sinergia entre as instituições políticas e econômicas. Caso uma seja extrativista, a outra tende a se tornar igualmente extrativista. Para que se mantenha o poder e o controle político nas mãos de uma determinada classe, ou seja, para que se mantenham instituições políticas extrativistas, instituições econômicas extrativistas são desenvolvidas, de forma a extorquir recursos do restante da sociedade. Se as instituições econômicas extrativistas são desenvolvidas através de instituições políticas extrativistas, a dependência dessas a estas é natural e observável ao longo do tempo. Regimes extrativistas, sinergicamente, apresentam instituições tanto políticas quanto econômicas extrativistas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 86). Para exemplificar esta sinergia, Acemoglu e Robinson (2012, p. 86) descrevem o sistema socioeconômico de Barbados na época da colonização e da Coreia do Norte atual:

Em Barbados, por exemplo, o sistema de plantation, baseado na exploração da mão de obra escrava, não poderia sobreviver sem instituições políticas que suprimissem e excluíssem por completo os escravos do processo político. O sistema econômico que condena milhões ao empobrecimento em benefício de uma pequena elite comunista na Coreia do Norte também seria inconcebível sem o absoluto domínio político do Partido Comunista.

Tal sinergia entre instituições, assim como descreve Acemoglu e Robinson, forma um círculo vicioso: Instituições políticas extrativistas conferem às elites o poder de determinar as instituições econômicas como quiser, sem restrição ao poder ou como ele pode ser utilizado, formando assim instituições econômicas extrativistas. Ao desenvolver tais instituições econômicas extrativistas, as mesmas enriquecem as elites e conseqüentemente aumentam seu poder e domínio político.

Ludwig von Mises (2018. p. 198), em seu livro “As Seis Lições”, ao tratar da relação sinérgica entre instituições, descreve que:

O homem não é um ser que tenha, por um lado, uma dimensão econômica e, por outro, uma dimensão política, dissociadas uma da outra. Na verdade, aquilo a que comumente se dá o nome de deterioração da liberdade, do governo constitucional e das instituições representativas, nada mais é que a consequência da mudança radical das ideias políticas e econômicas. Os eventos políticos são a consequência inevitável da mudança das políticas econômicas.

Como é um requisito à perpetuação do poder das elites instituições econômicas extrativistas, o liberalismo econômico, ideologia baseada nas linhas filosóficas individualistas e na não intervenção estatal na economia, é uma clara ameaça à dominação das elites, já que representa uma via de transformação das instituições políticas. Henri Pirenne, dissertando sobre a transição do feudalismo para o capitalismo descreve que o renascimento comercial e a livre circulação monetária destruíram a autarquia política e econômica e destituíram as relações de servidão, abrindo caminho para o capitalismo, ou seja, instituições econômicas mais inclusivas sinérgicamente incentivaram o desenvolvimento de instituições políticas mais inclusivas (PIRENNE, 1963). Dada a sinergia entre instituições, o liberalismo econômico, ou seja, instituições econômicas inclusivas, tenderiam a tornar as instituições políticas também inclusivas e conseqüentemente reduzindo o controle e domínio econômico e político das elites. Sobre a relação entre liberdade econômica e liberdade política, Friedman (2002, p. 16) ressalta que:

Geralmente se acredita que política e economia constituem territórios separados, apresentando pouquíssimas inter-relações; que a liberdade individual é um problema político e o bem-estar material, um problema econômico; e que qualquer tipo de organização política pode ser combinado com qualquer tipo de organização econômica. Amais importante manifestação contemporânea desta idéia está refletida no conceito de "socialismo democrático", quando então se condenam as restrições à liberdade individual impostas pelo "socialismo totalitário" na Rússia e se considera possível adotar as características essenciais da organização econômica russa e, ao mesmo tempo, garantir a liberdade individual por meio de determinada organização política. A tese deste capítulo é que um tal ponto de vista é puramente ilusório; que existe uma relação íntima entre economia e política; que somente determinadas combinações de organizações econômicas e políticas são possíveis; e que, em particular, uma sociedade socialista não pode também ser democrática, no sentido de garantir a liberdade individual.

Com a instauração de instituições econômicas inclusivas, ou seja, o liberalismo econômico, dois motores do crescimento econômico que é causado, potencializado e incentivado pela liberdade

econômica, são desenvolvidos: Tecnologia e educação (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 82). O avanço tecnológico e científico é importante para desenvolver técnicas, ferramentas e métodos no campo da saúde, permitindo que a produtividade no combate às doenças e no acesso à saúde seja maior. A educação, por si, é importante no desenvolvimento científico e acadêmico e na conscientização popular da importância das medidas de prevenção. O progresso econômico, o progresso tecnológico e a evolução dos serviços de educação são acompanhados por outros serviços básicos (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 79), entre eles o serviço de saúde. Acemoglu e Robinson (2012, p. 82) descrevem a relação entre tecnologia e progresso econômico:

O crescimento econômico sustentado é quase sempre acompanhado de melhorias tecnológicas que permitem às pessoas (mão de obra), à terra e ao capital existente (prédios, maquinário, e assim por diante) aumentar a sua produtividade. Basta pensar em nossos tataravós, há apenas um século, que não tinham acesso a aviões, automóveis nem à maior parte dos medicamentos e recursos médicos que hoje consideramos naturais – para não falar na água encanada, no ar condicionado, nos shoppings, no rádio ou no cinema; nem na tecnologia da informação, robótica ou equipamentos controlados por computadores.

Já sobre a relação entre educação e progresso econômico:

Intimamente ligados à tecnologia estão a educação, as habilidades, as competências e o know-how dos trabalhadores, adquiridos em escolas, em casa, no trabalho. Somos muito mais produtivos do que há um século, não só graças à melhor tecnologia, personificada pelas máquinas, mas também ao maior conhecimento da força de trabalho. Nem toda a tecnologia do mundo seria de grande utilidade sem profissionais que soubessem como operá-la.

### 3. METODOLOGIA

Inicialmente, para quantificar a *inclusividade* das instituições, utilizou-se o *2020 Index of Economic Freedom* (HERITAGE FOUNDATION, 2020). Segundo a própria Heritage Foundation, o Índice 2020 de Liberdade Econômica - a 26ª edição - inclui:

- Pontuações de liberdade econômica e dados macroeconômicos atualizados para 186 economias.
- Comparações de vários países fáceis de ler que destacam por que a liberdade econômica é importante.
- Ferramentas online como gráficos de comparação personalizados e um mapa de calor interativo.

Sobre a importância do próprio índice e o papel que o mesmo tem na medição dos níveis internacionais de liberdade econômica, a Heritage Foundation argumenta que:

Hoje, vivemos na época mais próspera da história da humanidade. A pobreza, as doenças e a ignorância estão diminuindo em todo o mundo, em grande parte devido ao avanço da liberdade econômica. Em 2020, os princípios de liberdade econômica que alimentaram esse progresso monumental são mais uma vez medidos no Índice de Liberdade Econômica, um guia anual publicado pela The Heritage Foundation, o think tank nº 1 de Washington.

Para filtrar os dados, selecionou-se os índices de 2020 de diversos países ao redor do globo. Aqueles que não apresentassem dados em um dos índices foram descartados.

Já para medir a qualidade dos serviços de combate ao COVID-19, utilizou-se os dados da *Our World In Data* coletados sobre a pandemia causada pelo Coronavírus, mais especificamente os dados de “testes totais por mil habitantes”.

Para que a maioria dos países possíveis pudessem ter seus dados coletados, decidiu-se por coletar os números de testes totais por mil habitantes no dia 20 de agosto de 2020, caso um determinado país não apresentasse os dados desse dia, coletou-se os dados de até o dia 14 de agosto de 2020. Considerou-se apenas os dados dos países que satisfaziam tal requisito e ao mesmo tempo apresentavam dados concretos no *2020 Index of Economic Freedom*.

Desenvolveu-se duas coletas e análises de dados, uma incluindo países de todo o globo e outra incluindo países apenas do continente americano, para efeito de comparação regional. Após a coleta dos dados, construiu-se um gráfico de dispersão com linha de tendência de regressão junto à equação da linha de tendência e o coeficiente de correlação.

#### 4. RESULTADOS

A Tabela 1 apresenta os dados dos países distribuídos pelos continentes selecionados para a análise, países esses que atendessem aos requisitos de apresentar dados concretos nos dois conjuntos de dados coletados para a realização deste trabalho. Dentro da mesma tabela estão presentes dados adaptados e filtrados do *2020 Index of Economic Freedom* e do *Coronavirus Pandemic (Our World In Data)*.

**Tabela 1 – Dados dos países ao redor do globo terrestre selecionados e filtrados de índice de liberdade econômica e testes totais por mil habitantes.**

Nome	Ano índice	Pontuação geral do índice de liberdade econômica	Testes para identificar possíveis portadores de Coronavírus totais por mil habitantes	Última data do teste
Argentina	2020	53,1	19,941	2020-08-20
Austrália	2020	82,6	216,034	2020-08-20
Áustria	2020	73,3	117,854	2020-08-20
Bahrain	2020	66,3	588,151	2020-08-19
Bangladesh	2020	56,4	8,547	2020-08-20
Bielo-Rússia	2020	61,7	146,468	2020-08-12
Bélgica	2020	68,9	181,455	2020-08-20
Bolívia	2020	42,8	18,103	2020-08-20
Brasil	2020	53,7	19,536	2020-08-15
Bulgária	2020	70,2	50,641	2020-08-20
Canadá	2020	78,2	130,503	2020-08-20
Chile	2020	76,8	110,568	2020-08-20
Colômbia	2020	69,2	45,388	2020-08-20

Costa Rica	2020	65,8	21,672	2020-08-20
Côte d'Ivoire	2020	59,7	4,44	2020-08-20
Croácia	2020	62,2	35,204	2020-08-20
Cuba	2020	26,9	31,047	2020-08-20
República Checa	2020	74,8	77,478	2020-08-20
Dinamarca	2020	78,3	363,82	2020-08-20
Equador	2020	51,3	13,342	2020-08-20
El Salvador	2020	61,6	44,825	2020-08-20
Estônia	2020	77,7	104,823	2020-08-20
Etiópia	2020	53,6	6,038	2020-08-20
Fiji	2020	63,4	8,8	2020-08-20
Finlândia	2020	75,7	99,01	2020-08-20
Alemanha	2020	73,5	121,988	2020-08-16
Gana	2020	59,4	13,951	2020-08-20
Grécia	2020	59,9	78,331	2020-08-20
Hungria	2020	66,4	40,379	2020-08-20
Islândia	2020	77,1	246,306	2020-08-20
Índia	2020	56,5	24,252	2020-08-20
Indonésia	2020	67,2	4,008	2020-08-19
Irã	2020	49,2	35,286	2020-08-20
Irlanda	2020	80,9	151,388	2020-08-20
Israel	2020	74	254,628	2020-08-20
Itália	2020	63,8	76,097	2020-08-20
Japão	2020	73,3	12,823	2020-08-20
Cazaquistão	2020	69,6	126,445	2020-08-20
Quênia	2020	55,3	7,413	2020-08-18
Kuwait	2020	63,2	135,249	2020-08-20
Lituânia	2020	76,7	218,374	2020-08-20
Luxemburgo	2020	75,8	595,705	2020-08-20
Malásia	2020	74,7	35,597	2020-08-20
Maldivas	2020	56,5	185,431	2020-08-20
Malta	2020	69,5	382,254	2020-08-20

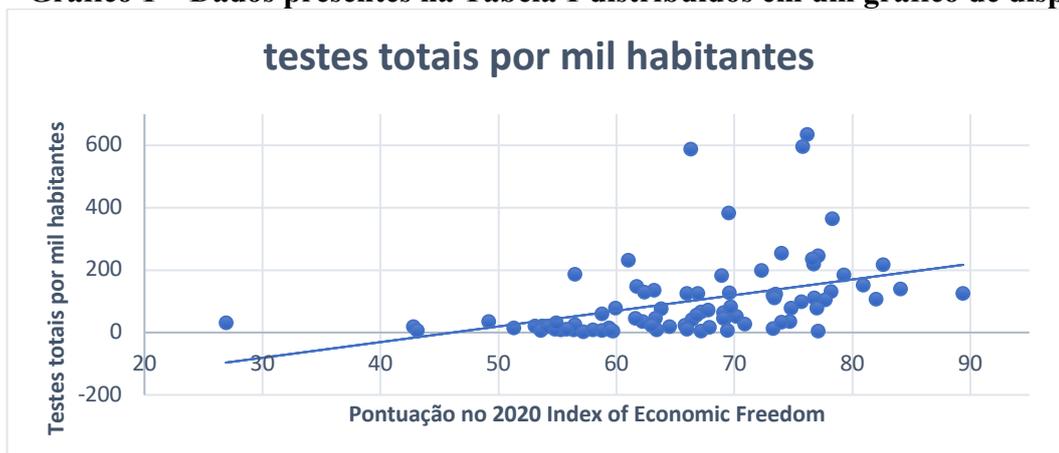
México	2020	66	9,249	2020-08-20
Marrocos	2020	63,3	45,852	2020-08-20
Nepal	2020	54,2	19,027	2020-08-19
Países Baixos	2020	77	77,279	2020-08-16
Nova Zelândia	2020	84,1	139,608	2020-08-20
Nigéria	2020	57,2	1,777	2020-08-20
Noruega	2020	73,4	110,625	2020-08-20
Paquistão	2020	54,8	10,701	2020-08-20
Panamá	2020	67,2	65,9	2020-08-20
Paraguai	2020	63	23,289	2020-08-20
Peru	2020	67,9	15,374	2020-08-18
Filipinas	2020	64,5	19,159	2020-08-20
Polônia	2020	69,1	62,298	2020-08-20
Catar	2020	72,3	198,633	2020-08-20
Romênia	2020	69,7	82,703	2020-08-20
Rússia	2020	61	231,707	2020-08-20
Ruanda	2020	70,9	27,129	2020-08-20
Arábia Saudita	2020	62,4	129,291	2020-08-20
Senegal	2020	58	8,284	2020-08-20
Sérvia	2020	66	123,805	2020-08-20
Cingapura	2020	89,4	125,003	2020-08-18
Eslováquia	2020	66,8	55,685	2020-08-20
Eslovênia	2020	67,8	70,622	2020-08-20
África do Sul	2020	58,8	58,681	2020-08-20
Coreia do Sul	2020	74	33,14	2020-08-20
Espanha	2020	66,9	125,12	2020-08-20
Suíça	2020	82	106,784	2020-08-20
Taiwan	2020	77,1	3,592	2020-08-20
Tailândia	2020	69,4	5,755	2020-08-20
Tonga	2020	58,8	6,608	2020-08-19
Tunísia	2020	55,8	10,117	2020-08-20
Uganda	2020	59,5	7,452	2020-08-20

Ucrânia	2020	54,9	31,022	2020-08-20
Emirados Árabes Unidos	2020	76,2	633,535	2020-08-20
Reino Unido	2020	79,3	183,346	2020-08-19
Estados Unidos	2020	76,6	235,947	2020-08-20
Uruguai	2020	69,1	44,457	2020-08-20
Zimbábue	2020	43,1	5,913	2020-08-20

Fonte: *Heritage Foundation* (2020); *Our World In Data* (2020).

O Gráfico 1 resume e demonstra a distribuição dos dados presentes na Tabela 1, ou seja, dos países de diversos continentes que foram selecionados, de forma a construir uma linha de tendência. A partir do gráfico foi desenvolvida uma equação da linha de regressão linear.

**Gráfico 1 – Dados presentes na Tabela 1 distribuídos em um gráfico de dispersão.**



Fonte: Acervo pessoal (2020).

A equação da função de regressão linear que foi desenvolvida através da linha de tendência é dada por:

$$y = 5,0169x - 231,44 \quad (1)$$

Onde “5,0169” representa o coeficiente angular e “-231,44” o coeficiente linear. Com a distribuição dos dados e a linha de tendência, desenvolveu-se o coeficiente de correlação, que demonstra a correlação na variação da variável dependente em relação à variável independente, que foi de:

$$r = 0,407558373 \quad (2)$$

Tal coeficiente de correlação indica que aproximadamente 41% da variação na variável dependente, que no caso é o número de testes totais por mil habitantes, é explicada pela variação na variável independente, que no caso é a pontuação geral no *2020 Index of Economic Freedom*.

A Tabela 2 apresenta os dados dos países distribuídos pelo continente americano para a análise, países esses que atendessem aos requisitos de apresentar dados concretos nos dois conjuntos de dados coletados para a realização deste trabalho. Dentro da mesma tabela estão

presentes dados adaptados e filtrados do *2020 Index of Economic Freedom* e do *Coronavirus Pandemic (Our World In Data)*.

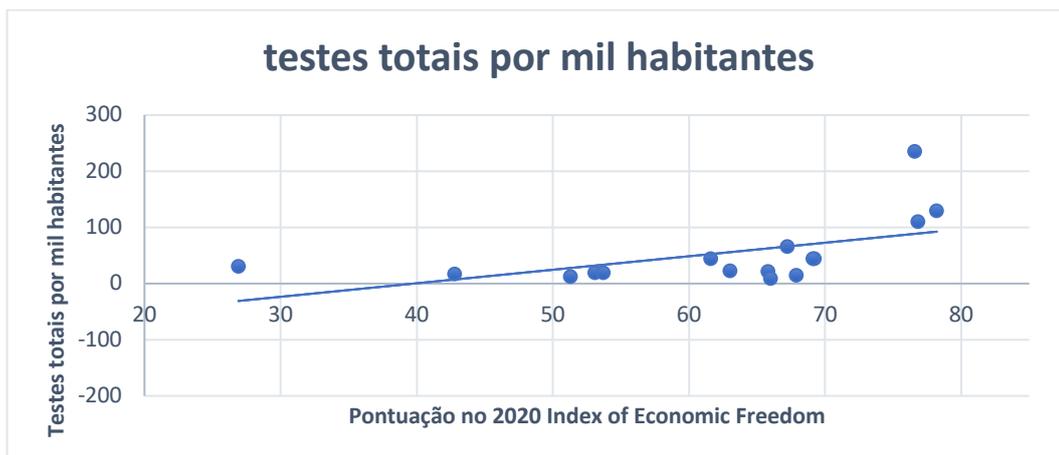
**Tabela 2 – Dados dos países no continente americano selecionados e filtrados de índice de liberdade econômica e testes totais por mil habitantes.**

Nome	Ano índice	Pontuação geral	testes totais por mil habitantes	data da última apuração
Argentina	2020	53,1	19,941	2020-08-20
Bolívia	2020	42,8	18,103	2020-08-20
Brasil	2020	53,7	19,536	2020-08-15
Canadá	2020	78,2	130,503	2020-08-20
Chile	2020	76,8	110,568	2020-08-20
Colômbia	2020	69,2	45,388	2020-08-20
Costa Rica	2020	65,8	21,672	2020-08-20
Cuba	2020	26,9	31,047	2020-08-20
Equador	2020	51,3	13,342	2020-08-20
El Salvador	2020	61,6	44,825	2020-08-20
México	2020	66	9,249	2020-08-20
Panamá	2020	67,2	65,9	2020-08-20
Paraguai	2020	63	23,289	2020-08-20
Peru	2020	67,9	15,374	2020-08-18
Estados Unidos	2020	76,6	235,947	2020-08-20
Uruguai	2020	69,1	44,457	2020-08-20

Fonte: *Heritage Foundation* (2020); *Our World In Data* (2020).

O Gráfico 2 resume e demonstra a distribuição dos dados presentes na Tabela 2, ou seja, dos países distribuídos no continente americano que foram selecionados, de forma a construir uma linha de tendência. A partir do gráfico foi desenvolvida uma equação da linha de regressão linear.

**Gráfico 2 – Dados presentes na Tabela 2 distribuídos em um gráfico de dispersão.**



Fonte: Acervo pessoal (2020).

A equação da função de regressão linear que foi desenvolvida através da linha de tendência é dada por:

$$y = 2,4063x - 95,699 \quad (3)$$

Onde “2,4063” representa o coeficiente angular e “-95,699” o coeficiente linear. Com a distribuição dos dados e a linha de tendência, desenvolveu-se o coeficiente de correlação, que demonstra a correlação na variação da variável dependente em relação à variável independente, que foi de:

$$r = 0,544171093439229 \quad (4)$$

Tal coeficiente de correlação indica que aproximadamente 54% da variação na variável dependente, que no caso é o número de testes totais por mil habitantes, é explicada pela variação na variável independente, que no caso é a pontuação geral no *2020 Index of Economic Freedom*.

## 5. DISCUSSÃO DE DADOS

Desenvolvidos os gráficos e tabelas, os dados, através do coeficiente de correlação, demonstram congruência na variação simultânea, movem-se no mesmo sentido. O coeficiente de correlação dos países apenas do continente americano demonstra maior intensidade, ou seja, maior concordância com a teoria. Eliminando-se os dados que não fossem concretos nos dois conjuntos de dados ou que não atendessem aos requisitos de filtragem de dados, foram desenvolvidas as equações de função de regressão linear que podem ser utilizadas para estudos quantitativos de possíveis cenários.

Tratando-se dos países ao redor do globo, o coeficiente de correlação se torna menor por haver algumas exceções consideráveis, como os países do Oriente Médio que possuem grandes reservas de petróleo e baseiam suas economias em tal *commodity* e que representam uma exceção por uma distribuição diferente das camadas sociais, onde algum desses países é são compostos principalmente pela grande quantidade de milionários e bilionários residindo nos grandes centros comerciais, tornando-se pontos de desarmonia no gráfico de distribuição. Filtrando os dados apenas ao continente americano, ou seja, eliminando tais pontos desarmônicos ou outras exceções que houverem ao redor do globo, o coeficiente passa de 0,41 para 0,54, mesmo que se mantenha como uma correlação moderada, o aumento é considerável.

## CONCLUSÃO

Embora a análise de regressão linear não signifique necessariamente causalidade, a correlação pode ser medida facilmente, o que significa que mesmo que a causalidade não possa ser provada necessariamente pelos gráficos, os mesmos demonstram uma possível existência de causalidade. Para que tal seja demonstrada, utiliza-se a teoria econômica, ou seja, a teoria encontrada nos estudos relacionados à sinergia entre instituições e a relação entre instituições e a eficiência dos serviços públicos prestados. Com o coeficiente de correlação de 0,54 para os países americanos, a variação nos testes totais por mil habitantes é explicada em 54% pela variação na pontuação geral no índice de liberdade econômica. Já considerando os países de todos os continentes, o coeficiente é de 0,41, demonstrando que há menor correlação entre testes totais por mil habitantes e pontuação no índice de liberdade econômica e que outros fatores tomam importância e proporção maiores. Logo, é estatisticamente possível (em conclusão com a teoria econômica referenciada nesse trabalho) assumir que há relação positiva entre liberdade econômica, instituições políticas e econômicas inclusivas e maior eficiência dos serviços de saúde pública.

## Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as Nações Fracassam: As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2012. 494 p.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 2. ed. São Paulo: LTC, 2002.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North: The institutional theory of Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 90, ed. 2, 2003. DOI <https://doi.org/10.1590/0101-31572003-0684>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572003000200276&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572003000200276&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 ago. 2020.

HERITAGE FOUNDATION. (2019). Economic Freedom: **Policies for Lasting Progress and Prosperity. Defining Economic Freedom**. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/book/chapter-2>. Acesso em 25 ago. 2020.

HERITAGE FOUNDATION. **2020 Index of Economic Freedom**. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/ranking>. Acesso em 25 ago. 2020.

MISES, Ludwig Heinrich Edler von. **As Seis Lições: Reflexões Sobre Política Econômica Para Hoje e Amanhã**. 10. ed. rev. e aum. Brasil: LVM Editora, 2018. 281 p.

MISES, Ludwig Heinrich Edler von. **Intervencionismo: Uma Análise Econômica**. 4. ed. rev. e aum. Brasil: LVM Editora, 2018. 293 p.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **Structure and Change in Economic History**, Norton, New York, 1981.

NORTH, D. & THOMAS, R. (1970). “An Economic Theory of the Growth of the Western World” in *The Economic History Review*, Second Series, Vol XXIII, n. 1, p. 1-17.

OUR WORLD IN DATA. **Coronavirus Pandemic (COVID-19)**. Londres, 30 ago. 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PIAIA, Thami Covatti. INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS. **Revista Justiça Do Direito**, Passo Fundo, v. 27, ed. 2, 2013. DOI <https://doi.org/10.5335/rjd.v27i2.4672>. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4672>. Acesso em: 25 ago. 2020.

PIRENNE, H. (1963). *História Econômica e Social da Idade Média*. São Paulo, Mestre Jou.

# IMPACTO DA LIBERDADE ECONÔMICA EM PAÍSES EUROPEUS: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA CRISE INTERNACIONAL DE 2008 UTILIZANDO DADOS EM PAINEL

*Prof. Dr. Ahmed Sameer El Khatib*  
*Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado*  
[ahmed.khatib@fecap.br](mailto:ahmed.khatib@fecap.br)

## 1. INTRODUÇÃO

Considerando que as teorias modernas de crescimento econômico destacaram a liberdade econômica como um fator importante de desenvolvimento econômico e prosperidade em um país (JUSTESEN, 2008; KACPRZYK, 2016), examinamos essa relação potencial em uma amostra de países europeus.

Esta pesquisa utiliza dados do Índice de Liberdade Econômica da *Heritage Foundation* para definir e medir o impacto da liberdade econômica na produção total de bens e serviços, expresso por meio do crescimento do produto interno bruto (PIB). O Índice de Liberdade Econômica compreende dez categorias igualmente ponderadas que definem o estado de liberdade econômica. Mais especificamente, ele considera a proteção dos direitos de propriedade, corrupção, carga fiscal, nível de gasto público, facilidade para fazer negócios, condições de trabalho, abertura internacional em termos de comércio, fluxos de investimento e financeiros e demais aspectos da esfera econômica dos países selecionados, indicados como componentes do Índice de Liberdade Econômica.

Para compreender os fundamentos do crescimento econômico na região do bloco europeu, esta pesquisa (direta e indiretamente) aborda as seguintes questões:

- 1) *A liberdade econômica pode contribuir para o crescimento econômico no espaço europeu?*
- 2) *Um certo nível de liberdade econômica ou sua mudança é responsável pela mudança na produção total dos países europeus?*
- 3) *A relação entre liberdade econômica e crescimento econômico dinâmico e de natureza não linear?*
- 4) *A relação entre liberdade econômica e crescimento econômico é sensível para a os países da União Europeia da amostra?*
- 5) *Qual é o impacto da crise econômica no crescimento do modelo adotado?*

O objetivo principal da pesquisa, portanto, é determinar o impacto da liberdade econômica, controlando-se outros fatores macroeconômicos tradicionais, no crescimento do PIB na amostra de países que fazem parte da região europeia. A presente pesquisa considerou uma amostra da área europeia grande e heterogênea que abrangeu 20 anos de observações anuais. Além disso, analisamos uma infinidade de variáveis explicativas potenciais da literatura em um painel robusto e dinâmico, por meio do Método Generalizado dos Momentos (GMM). Finalmente, testamos empiricamente o impacto do status dos membros da União Europeia e episódios de crises econômicas sobre o crescimento econômico.

Os resultados iniciais de nossas regressões lineares em painel mostram que a liberdade econômica, assim como certas variáveis macroeconômicas tradicionais, tem um impacto positivo no crescimento econômico dos países europeus. Essa relação estatisticamente significativa não é observada quando a mudança de liberdade econômica foi usada como um regressor. Tais

descobertas tradicionalmente corroboram os trabalhos recentes de Dkhili e Dhiab (2018) para uma amostra de países do Conselho de Cooperação do Golfo e Bayar (2016) para uma amostra menor de países em transição na Europa.

Uma especificação de modelo mais apropriada (GMM) que levou em consideração a endogeneidade potencial e os efeitos não lineares revelou um quadro diferente. Descobrimos que os níveis de liberdade econômica não têm efeito sobre o crescimento, enquanto a primeira diferença do Índice de Liberdade Econômica foi estatisticamente significativa em um modelo dinâmico. Além disso, o crescimento defasado e a formação bruta de capital tiveram fortes impactos positivos no crescimento econômico. Tal evidência está de acordo com Sturm e Haan (2001) e, mais recentemente, com Pääkkönen (2010) que também concluiu que não linearidades estão presentes no modelo de crescimento. Surpreendentemente, ao contrário de outras pesquisas, por exemplo, de Haydaroglu (2016), não pudemos documentar a importância dos investimentos estrangeiros diretos para o crescimento.

A próxima seção fornece uma revisão exaustiva da literatura precedente e relevante e também explica como o artigo a complementa, preenchendo algumas de suas lacunas. Todas as variáveis são descritas junto com a metodologia na Seção 3. Com base em diferentes especificações do modelo, as Seções 4 e 5 apresentam os resultados e oferecem uma discussão relacionada. A seção 6 conclui o artigo.

## **2. PLATAFORMA TEÓRICA**

Estudos precedentes tentaram investigar a natureza da relação entre liberdade econômica e crescimento econômico. Usando uma variedade de métodos econométricos e diferentes indicadores de liberdade econômica, os estudos precedentes tentaram responder à mesma pergunta: a liberdade econômica leva ao crescimento econômico? Outros estudos tentaram determinar qual segmento da liberdade econômica contribuiu para o crescimento. Duas escolas distintas de pensamento surgiram. Primeiro, as ligações causais entre a liberdade econômica e vários indicadores econômicos de crescimento e desenvolvimento foram o foco de Farr et al. (1998), Heckelman (2000), Dawson (2003), Vega-Gordillo e Alvarez-Arce (2003), Erdal (2004), Justesen (2008), Aixalá e Fabro (2009), Hristova (2012), Pia tek et al. (2013). Em outros estudos, o foco foi sobre a natureza da relação entre o grau de democracia, liberdade política, civil e econômica e crescimento (FARR et al., 1998; VEGA-GORDILLO; ALVAREZ-ARCE, 2003; AIXALÁ; FABRO, 2009; PIA TEK et al., 2013).

Um dos primeiros artigos que explorou a relação entre liberdade econômica e crescimento foi Islam (1996), enquanto o primeiro estudo sobre a análise da ligação entre diferentes dimensões de liberdade econômica e crescimento econômico foi Ayal e Karras (1998). A evidência desses estudos foi mista. Dependendo do método quantitativo ou econométrico que os pesquisadores usaram em suas análises, alguns dos resultados mostraram que não existe uma relação robusta, enquanto outros demonstram o impacto de certos aspectos da liberdade econômica sobre o crescimento econômico.

Akin et al. (2014) exploraram o impacto da liberdade econômica no crescimento econômico de países com diferentes níveis de renda. Eles realizaram uma análise de painel em uma amostra de 94 países para o período de 2000-2010. Eles concluíram que em todos os países, independentemente do nível de renda, o nível de liberdade econômica tem uma relação positiva e estatisticamente significativa com o crescimento econômico. Richard Cebula (CEBULA, 2011, 2013; CEBULA; CLARK, 2014; CEBULA; MIXON, 2012, 2014) estudou a relação entre a liberdade econômica e o estado das economias dos 30 estados membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cobrindo principalmente o período de 2003

a 2007. A análise em painel demonstrou que a liberdade econômica tem um impacto positivo no nível/crescimento do PIB.

Em alguns casos, diferentes grupos de países e os critérios para agrupar países foram envolvidos na determinação do impacto da liberdade econômica no crescimento econômico. Em contraste com o presente artigo, a maioria dos outros estudos não investigou o impacto da liberdade econômica na área europeia como um todo; em vez disso, concentraram-se em grupos específicos, como os países da U.E. e os países europeus em transição (RAJASALU, 2003; HALL et al., 2011; ALTAY; ÇELEBIOĞLU, 2011; PÉREZ-MORENO; ANGULO-GUERRERO 2016). Para o período de 1970 a 2007 e uma amostra de 35 países da UE, Hall et al. (2011) documentaram que a adesão à UE tem um impacto pequeno e positivo no nível de liberdade econômica. O período de transição mostrou-se adequado para examinar o impacto da liberalização econômica sobre os fluxos econômicos. Pääkkönen (2010) explorou como a liberdade econômica afetou o crescimento do PIB por trabalhador em uma amostra de painel de 25 países em transição que abrangeu o período de 1998 a 2005. Bayar (2016) também abordou o impacto da liberdade econômica no crescimento econômico em países em transição. Com base em dados de 1996 a 2012, para 11 desses países membros da UE, Bayar (2016) confirmou a hipótese de que a liberdade econômica e o intercâmbio internacional aumentam o crescimento econômico.

As especificidades dos países islâmicos e seus reflexos sobre o estado de liberdade econômica e, indiretamente, sobre o nível de desenvolvimento econômico desses países foram analisadas por Peláez (2009) e Türedi (2013). Türedi (2013) estudou o impacto de dois indicadores dominantes de liberdade econômica no nível do PIB per capita em uma amostra de 12 países islâmicos (de 1995 a 2010) e encontrou uma relação positiva e estatisticamente significativa.

Usando a análise em painel, Tiwari (2011) estudou o impacto de certos componentes da liberdade econômica (ajuda externa e investimento estrangeiro direto) no crescimento econômico em 28 países do continente asiático no período entre 1998 e 2007. As evidências sugeriram que houve um relação positiva entre liberdade fiscal e financeira e crescimento econômico. Resultados semelhantes foram relatados em Haydaroglu (2016) para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Além disso, Karabegovic et al. (2003) e Bennett (2016) observaram que o nível e o crescimento da liberdade econômica afetaram positivamente o nível e o crescimento do PIB em 10 províncias canadenses e 50 estados americanos no período de 1994 a 1999 (e de 1981 a 1997). Evidências adicionais sobre o impacto positivo da liberdade econômica no crescimento econômico podem ser encontradas em Bayar e Aytemiz (2015), Bengoa e Sanchez-Robles (2003), N'Zue (2010) e Ahmadpour et al. (2013).

Poucos estudos anteriores questionaram a relação entre liberdade econômica e crescimento. Por exemplo, De Haan et al. (2006) rejeitou o efeito de nível robusto da liberdade econômica sobre o crescimento. Na mesma linha, Sturm e Haan (2001) demonstraram que a mudança (nível) de liberdade econômica (ou sua não liberdade) está relacionada ao crescimento. Além disso, Carlsson e Lundström (2002) concluíram que dois fatores de liberdade econômica (o tamanho do governo e a liberdade de comércio com países estrangeiros) têm um efeito estatisticamente significativamente negativo sobre o crescimento.

Posicionamos nosso artigo nas contribuições acadêmicas acima, que investigam de forma crítica e robusta a ligação entre liberdade econômica e crescimento; ainda, trazemos três contribuições para a literatura. Em primeiro lugar, contamos com uma amostra ampliada e atualizada (1995–2014) que cobre diversos países (43). Isto nos permite comparar os efeitos da liberdade econômica sobre o crescimento, tanto na UE como em países terceiros. Em segundo lugar, examinamos várias especificações do modelo econométrico alternativas que incluem modelos lineares e não lineares. Essa abordagem resulta em fatos estilizados robustos que dizem

respeito aos impactos potenciais tanto da liberdade econômica quanto de sua primeira diferença no crescimento. Terceiro, podemos observar o impacto das recentes crises econômicas sobre o crescimento. Apresentamos evidências a favor da forte influência da crise das hipotecas ou do *Subprime* (2008–2009) no crescimento, mas não da crise do rublo russo (1998) e da crise euro/grega (2010).

### 3. PLATAFORMA METODOLÓGICA E DEFINIÇÕES DAS VARIÁVEIS

Para analisar o impacto da liberdade econômica sobre o crescimento econômico, testamos as seguintes hipóteses:

**Hipótese 1.**  $H_0$ : A liberdade econômica tem um impacto positivo no crescimento econômico dos países europeus.  $H_1$ : A liberdade econômica tem um impacto negativo ou não tem impacto sobre o crescimento econômico dos países europeus.

**Hipótese 2.**  $H_0$ : A mudança da liberdade econômica tem um impacto positivo no crescimento econômico dos países europeus.  $H_1$ : A mudança da liberdade econômica tem um impacto negativo ou não tem impacto no crescimento econômico dos países europeus.

A pesquisa incluiu os seguintes indicadores: o Índice de Liberdade Econômica da *Heritage Foundation* e outros indicadores macroeconômicos (tamanho do PIB, investimento total, exportação de bens e serviços, inflação, dentre outros.) observados em uma amostra de países em desenvolvimento e desenvolvidos da Europa. Nossa amostra, que vai de 1995 a 2014, incluiu países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico, países ex-socialistas, países em transição, aqueles que encerraram esse processo e países capitalistas tradicionais. Na mesma esteira, consideramos os estados membros da U.E., aqueles que se encontram num nível variável do processo de integração na U.E. e os países não pertencentes à UE. Uma amostra tão longa e diversa representa a contribuição de nossa pesquisa para o estudo do impacto da liberdade econômica no crescimento econômico.

O grau de liberdade econômica foi medido com base no Índice de Liberdade Econômica da *Heritage Foundation*. O crescimento econômico como variável dependente foi medido por um aumento anual do PIB per capita para os países observados da região europeia. Os indicadores macroeconômicos tradicionais que serão introduzidos em breve foram usados como variáveis de controle. Os dados cobriram o período de 1995 a 2014, que é o tamanho do painel apropriado para 43 países.

A análise de painel pode ser realizada para dois modelos básicos: i) modelo de efeitos fixos; e ii) modelo de efeitos aleatórios. Em ambos, pode-se pensar em uma especificação estática ou dinâmica. O modelo de efeitos-fixos, também conhecido por abordagem variável *dummy* de mínimos quadrados ou *Least Square Dummy Variable* (LSDV), é uma generalização de um modelo constante-intercepto-inclinação para painel, introduzindo uma variável *dummy* para aos efeitos das variáveis omitidas, que permanecem constantes no tempo.

Dessa forma, optamos na utilização do modelo da variável *dummy* de mínimos quadrados (LSDV) para estimar o impacto do nível (e da mudança no nível) de liberdade econômica, na presença de variáveis de controle e *dummy*, sobre o crescimento econômico. A variável dependente foi o crescimento econômico (GROWTH) nos países europeus, enquanto a variável independente foi o Índice de Liberdade Econômica (IEF) formulado pelo *Heritage Foundation*. As variáveis de controle em nosso modelo foram selecionadas com base na disponibilidade de dados e outros estudos relacionados da seguinte forma: o nível logarítmico do PIB com 1995 como ano base (LGDP95), formação bruta de capital expressa como uma porcentagem do PIB (GCF) investimento

estrangeiro direto como porcentagem do PIB (IED), taxa de crescimento populacional anual (POP), abertura do mercado como porcentagem do PIB (TR), gastos públicos como porcentagem do PIB (GOV), inflação (INF) e matrícula no ensino médio escola (SEC). As variáveis *dummy* de 2008 e 2009 foram incluídas na análise devido ao efeito da crise econômica global. A variável *dummy* (d\_EU) também foi incluída para determinar se a adesão do país à UE afeta o crescimento econômico.

A regressão do painel inicial foi especificada da seguinte forma:

$$GROWTH_{t,i} = \alpha + \gamma IEF_{t,i} + \beta_1 LGDP95_{t,i} + \beta_2 GCF_{t,i} + \beta_3 POP_{t,i} + \beta_4 SEC_{t,i} + \beta_5 GOV_{t,i} + \beta_6 FDI_{t,i} + \beta_7 TR_{t,i} + \beta_8 INF_{t,i} + \lambda d\_2008_t + \theta d\_2009_t + \varphi d\_EU_i + u_{t,i} \quad (Eq. 1)$$

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Tabela 1 mostra as estatísticas resumidas de todas as variáveis. A amostra incluiu dados anuais de 1995 a 2014 (um total de 20 anos) para 43 países do continente europeu. Dependendo da disponibilidade de dados, encontrou-se um intervalo de 723 a 857 observações.

**Tabela 1. Estatísticas descritivas de todas as variáveis**

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
GROWTH	850	2,934064	5,346305	-14,55926	92,36075
IEF	829	64,39156	9,299563	29,4	82,6
LGDP95	840	3,933703	0,5873928	2,813008	4,764187
GCF	852	23,53795	5,266264	0,2986439	42,0
FDI	827	5,914168	12,13782	-58,97767	173,4499
POP	857	0,4361306	1,859249	-3,820174	13,33662
SEC	723	100,8752	16,24156	61,05265	165,5813
TR	852	96,05142	48,44614	-2,050396	374,1478
GOV	845	20,38286	8,896399	7,698666	86,11486
INF	818	8,895924	42,52022	-4,479938	1.058,374

**Fonte:** Estatísticas da pesquisa (2020).

**Nota:** As variáveis são definidas como segue: crescimento econômico (CRESCIMENTO), o Índice de Liberdade Econômica (IEF), o logaritmo do PIB com 1995 como ano base (LGDP95), formação bruta de capital expressa como uma porcentagem do PIB (GCF), investimento estrangeiro direto como porcentagem do PIB (IED), taxa de crescimento anual da população (POP), abertura do mercado como porcentagem do PIB (TR), gastos públicos como porcentagem do PIB (GOV), taxa de inflação (INF) e matrícula na escola secundária (SEC).

Antes da realização da regressão em painel, testamos a multicolinearidade nas variáveis independentes, ou seja, entre as variáveis de controle e a variável liberdade econômica (IEF). Calculamos o fator de inflação da variância (VIF) para testar se o IEF exibe uma forte relação linear com outras variáveis independentes (controle). A Tabela 2 mostra que os valores de VIF não ultrapassaram 4 e podemos concluir que não há multicolinearidade significativa presente na amostra. Além de testar a multicolinearidade, também testamos a heteroscedasticidade usando o teste de Breusch-Pagan (BP) (BREUSCH; PAGAN, 1979).

A estatística do teste BP foi calculada como 156,46 ( $d_f = 12$ ,  $p\text{-value} = 2,2 \times 10^{-16}$ ), o que indicava a presença de heteroscedasticidade. Para mitigar o problema, usaremos uma matriz de covariância robusta em análises posteriores.

**Tabela 2. Teste de multicolinearidade (valores do fator de inflação da variância (VIF)).**

Variáveis	I	LGDP	G	F	PO	SE	TR	G	IN
is	E	95	C	D	P	C		O	F
	F		F	I				V	
VIF	2,	2,62	1,	1,	2,9	1,85	1,4	3,	1,3

	2	2	2	5	7	23	1
	2	2	1				

Em seguida, foi calculada a matriz de correlação de todas as variáveis (Tabela 3). Os *p-values* dos coeficientes de correlação são mostrados no triângulo superior direito da matriz, enquanto os coeficientes de correlação de Pearson são exibidos no triângulo inferior esquerdo da matriz. As correlações estatisticamente significativas no nível de significância de 5 por cento, bem como os coeficientes correspondentes, estão localizadas nas células sombreadas da Tabela 3.

**Tabela 3. Matriz de correlação entre variáveis dependentes, independentes e de controle.**

Variáveis	GROWTH	IEF	LGDP95	GCF	FDI	POP	SEC	TR	GOV	INF
GROWTH	1	0,000116	0	0	0,496126	0,896664	2,19X10 <sup>-8</sup>	0,958664	0,607712	0,119976
IEF	-0,16015	1	0	0,45449	0,000609	2,32X10 <sup>-7</sup>	0	2,52X10 <sup>-14</sup>	0,059638	0
LGDP95	0,36043	0,602544	1	6,02x10 <sup>-11</sup>	0,128482	0,653733	0	0,00179	0,013949	1,33X10 <sup>-15</sup>
GCF	0,4237	0,031282	-0,26865	1	0,393288	0,343975	0,000759	0,867454	0,299999	0,121667
FDI	0,028464	0,14264	0,063523	-0,0357	1	0,093681	0,741534	0	0,549578	0,249921
POP	-0,00543	0,213819	0,018763	0,03957	0,070034	1	0,410154	1,62X10 <sup>-5</sup>	0	0,144867
SEC	-0,23093	0,437491	0,584269	-0,14016	0,013796	0,034442	1	0,453571	7,71X10 <sup>-5</sup>	4,11X10 <sup>-13</sup>
TR	-0,00217	0,310846	0,130084	-0,00698	0,386595	-0,17893	0,031343	1	9,08X10 <sup>-10</sup>	0,009069
GOV	0,021471	0,078664	-0,10257	-0,04333	0,025027	0,758708	0,164235	-0,25205	1	0,001597
INF	0,064972	-0,41071	-0,32494	-0,06468	-0,0481	-0,06093	-0,2965	-0,10883	-0,13146	1

Fonte: Estatísticas da pesquisa (2020)

Nota: Os valores-p dos coeficientes de correlação são mostrados no triângulo superior direito da matriz, enquanto os coeficientes de correlação de Pearson são exibidos no triângulo inferior esquerdo da matriz. Correlações estatisticamente significativas no nível de significância de 5 por cento estão localizadas em células sombreadas.

Os resultados do modelo LSDV estimado são apresentados na Tabela 4. O impacto da variável independente (IEF), variáveis de controle independentes (LGDP95, GCF, FDI, POP, TR, GOV, INF) e variáveis *dummy* (d\_2008, d\_2009 e d\_EU) na variável dependente (GROWTH) foi examinado. Podemos observar que a variável dependente (CRESCIMENTO) é estatisticamente significativa, mas negativamente correlacionada (-0,1602) com a variável independente (IEF). O sinal do coeficiente pode parecer contra-intuitivo, mas a análise de regressão de painel subsequente revelará a natureza da relação quando as variáveis de controle estão presentes.

**Tabela 4. Resultados do modelo da variável *dummy* de mínimos quadrados (LSDV)**

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	t-Value	p-Value
GROWTH	3,46479	1,83904	1,884	0,06008
IEF	0,03688	0,022284	1,655041	0,098476
LGDP95	-1,89288	0,360887	-5,24508	2,22X10 <sup>-7</sup>
GCF	0,258061	0,027376	9,426461	1,10X10 <sup>-19</sup>
FDI	0,014378	0,009483	1,516179	0,130037
POP	-0,30819	0,126767	-2,43116	0,015363
SEC	-0,02326	0,010737	-2,16629	0,03071
TR	-0,00026	0,003108	-0,08332	0,933627
GOV	0,082246	0,029593	2,779245	0,005631
INF	-0,01295	0,015757	-0,82186	0,411504
d_2008	-2,5757	0,4875	-5,280	1,85X10 <sup>-7</sup>
d_2009	-8,99358	0,501736	-17,9249	3,83X10 <sup>-57</sup>
d_EU	-0,48121	0,306614	-1,56943	0,117111
F-test	87,72		2,2X10 <sup>-16</sup>	
R <sup>2</sup>		0,6703		

Fonte: Estatísticas da pesquisa (2020).

Com base no teste- $F$  ( $F = 87,72$ ;  $p\text{-value} = 2,2 \times 10^{-16}$ ) e no  $R^2$  (0,6703), o modelo se ajusta bem aos dados. No entanto, a Tabela 3 sugere que a variável IEF foi estatisticamente significativamente correlacionada com as variáveis de controle (FDI, TR, INF), portanto, executamos várias variantes do modelo atual, omitindo alguns das variáveis de controle. Como pode ser visto na Tabela 5, as duas variações finais do modelo produziram o  $R^2$  que ultrapassou 0,7. Os testes- $F$  também foram estatisticamente significativos ao nível de significância de 1%.

**Tabela 5. Modelos com variáveis omitidas.**

Estatísticas	Modelo Completo	Sem FDI	Sem INF	Sem TR	Sem TR e INF	Sem FDI, TR e INF
$F\text{-Test}$	87,72	95,19	95,37	95,20	104,2	114,5
$R^2$	0,6703	0,6667	0,6679	0,6703	0,7132	0,7177

As estimativas do modelo da última coluna da Tabela 5 estão organizadas na Tabela 6. Este modelo (reduzido) tem um melhor ajuste em relação ao modelo completo (Tabela 4):  $F = 114,5$  ( $p\text{-value} = 2,2 \times 10^{-16}$ ) e o  $R^2$  é 0,7177. O impacto das variáveis *dummy*  $d_{2008}$  e  $d_{2009}$  que refletem a crise econômica global é estatisticamente significativo para ambos os anos, o que pode ser interpretado como uma forte influência da crise no crescimento econômico dos países europeus. Especificamente, o efeito da crise foi mais pronunciado em 2009 do que em 2008.

O efeito da variável *dummy*  $d_{EU}$  não foi estatisticamente significativo, mas, se a variável *dummy*  $d_{EU}$  fosse excluída do modelo, o ajuste do modelo piorou ( $F = 80,05$ ;  $R^2 = 0,5247$ ). Portanto, não excluimos esse preditor do modelo. Além disso, pode-se notar que os investimentos ou formação bruta de capital (GCF) envolveram um dos maiores coeficientes do modelo e as pesquisas futuras devem examinar o impacto da liberdade econômica sobre os investimentos (e, portanto, indiretamente, sobre o crescimento econômico) com mais detalhes. Ao todo, os resultados confirmaram  $H_0$  da Hipótese 1: A liberdade econômica tem um impacto positivo no crescimento econômico dos países europeus.

**Tabela 6. Resultados do modelo reduzido de LSDV**

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	$t\text{-Value}$	$p\text{-Value}$
Constante	3,05698	1,645	1,858	0,06363
IEF	0,043137	0,019724	2,18705	0,029138
LGDP95	-1,79384	0,35409	-5,06607	5,47X10 <sup>-7</sup>
GCF	0,250871	0,025911	9,682112	1,19X10 <sup>-20</sup>
POP	-0,29343	0,12449	-2,35704	0,018752
SEC	-0,02632	0,010259	-2,56509	0,010565
GOV	0,083163	0,028461	2,922016	0,003613
$d_{2008}$	-2,38626	0,48062	-4,965	9,05X10 <sup>-7</sup>
$d_{2009}$	-8,99262	0,494143	-18,1984	7,03X10 <sup>-59</sup>
$d_{EU}$	-0,35953	0,303487	-1,18468	0,236629
$F\text{-test}$	114,5		2,2X10 <sup>-16</sup>	
$R^2$	0,7177			

**Fonte:** Estatísticas da pesquisa (2020).

As conclusões apresentadas sobre o impacto positivo da liberdade econômica no crescimento econômico corroboram as contribuições de Islam (1996), Abdiweli e Crain (2001), Carlsson e Lundström (2002), Cole (2003), Bengoa e Sanchez-Robles (2003), Doucouliagos e

Ulubasoglu (2006), Justesen (2008), Chu e Kong (2009), Aixalá e Fabro (2009), Ahmadpour et al. (2013), Türedi (2013), Akin et al. (2014). Alguns autores descobriram que o nível de liberdade econômica não está relacionado ao crescimento econômico, mas que a mudança do nível está (STURM; HAAN, 2001; WU, 2011). Portanto, no restante do artigo, reestimamos nosso painel usando a mudança anual no nível de liberdade econômica como variável dependente. O impacto da mudança do índice de liberdade econômica ( $\Delta IEF$ ) no crescimento econômico (GROWTH) foi verificado, juntamente com as variáveis de controle (LGDP95, GCF, FDI, POP, TR, GOV e INF) e uma variável *dummy* ( $d\_EU$ ). Também testamos a multicolinearidade com o teste VIF e seus resultados são apresentados na Tabela 7. Como a estatística VIF foi relativamente grande para a variável GOV, nós a excluímos de análises posteriores.

**Tabela 7. Modelos com variáveis omitidas.**

Variável	$\Delta IEF$	LGDP95	GCF	FDI	POP	SEC	TR	GOV	INF
VIF	1,55	1,19	2,46	1,36	3,35	1,97	1,14	3,97	1,31

A Tabela 8 apresenta nossas estimativas do modelo de painel LSDV sem a variável GOV. Claramente, o modelo se ajusta bem aos dados com  $F = 5,876$  ( $p\text{-value} = 6,614 \times 10^{-7}$ ) e  $R^2 = 0,7342$ . As variáveis que contribuíram estatisticamente significativamente para este modelo foram as variáveis de controle LGDP95, GCF e FDI ( $p\text{-value} = 0,021$ ,  $p\text{-value} = 0,003$  e  $p\text{-value} = 0,004$ , respectivamente). A variável *dummy*  $d\_EU$  não é estatisticamente significativa no modelo. Concluímos que a hipótese nula ( $H_0$ ) da hipótese 2 pode ser rejeitada e que a hipótese alternativa ( $H_1$ ) é válida: A mudança da liberdade econômica tem um impacto negativo ou não tem impacto sobre o crescimento econômico dos países europeus.

**Tabela 8. Resultados do modelo LSDV com mudança do índice de liberdade econômica ( $\Delta IEF$ )**

Variáveis	Coefficiente	<i>t-Value</i>	<i>p-Value</i>
Constante	5,325	1,723	0,087
$\Delta IEF$	0,013	0,180	0,857
LGDP95	-1,496	-2,334	0,021
GCF	0,178	2,988	0,003
FDI	0,014	2,937	0,004
POP	0,276	1,589	0,114
SEC	-0,014	-1,076	0,284
TR	0,002	0,360	0,719
INF	-0,017	-0,606	0,546
$d\_EU$	0,181	0,346	0,731
<i>F-test</i>	5,876		$6,614 \times 10^{-7}$
$R^2$	0,7342		

**Fonte:** Estatísticas da pesquisa (2020).

## 5. RESULTADOS DE UM MODELO DINÂMICO

Com base nas recomendações dos árbitros, utilizamos uma configuração de modelo mais robusta e apropriada nesta seção. A seguinte equação dinâmica é estimada:

$$GROWTH_{t,i} = \alpha + \delta GROWTH_{t-1,i} + \gamma LIEF_{t,i} + \omega LIEF_{t,i} \times d\_EU_{t,i} + \beta_1 LGDP95_{t,i} + \beta_2 GCF_{t,i} + \beta_3 POP_{t,i} + \beta_4 SEC_{t,i} + \beta_5 GOV_{t,i} + \phi d\_EU_{t,i} + dt + ut, i, \quad (Eq. 2)$$

onde todas as séries temporais são denotadas conforme definido anteriormente, exceto para o regressor LIEF que representa o logaritmo de IEF e  $d_t$  são *dummies* anuais. Duas adições principais à configuração da Tabela 6 são o GROWTH defasado  $t - 1$ , o termo  $i$  e o termo de interação ( $LIEF_{t,i} \times d_{EU_i}$ ). Para controlar a endogeneidade potencial, estimamos a Equação (2) usando o Arellano–Bover (ARELLANO; BOVER, 1995) / Blundell-Bond (BLUNDELL; BOND, 1998) Estimador do sistema GMM.

A Tabela 9 mostra as estimativas da nova especificação do modelo. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao diagnóstico pós-estimativa, pode-se ver que a especificação do modelo dinâmico passou nos três testes estatísticos que são relatados. O teste de Wald indica que o modelo foi bem especificado. Então, a estatística do teste de Hansen / Sargan foi estatisticamente insignificante, ou seja, os instrumentos são válidos. Os seguintes instrumentos foram usados: lags 2 a 10 foram incluídos para GROWTH e LIEF. Para as demais variáveis, apenas sua segunda e terceira defasagens foram incluídas. Seguindo Roodman (2009), a lista de instrumentos foi reduzida, o que mitigou o problema de viés de sobreajuste na presença de um grande número de instrumentos. Finalmente, a partir do teste de Arellano–Bond para correlação serial de segunda ordem, pode-se concluir que a autocorrelação de segunda ordem nos erros idiossincráticos estava estatisticamente ausente do modelo, ou seja, as condições de momento do estimador System GMM eram válidas.

A Tabela 9 destaca o aspecto dinâmico do crescimento econômico que não parece estar vinculado ao índice de liberdade econômica nesta especificação do modelo. Claramente, o crescimento foi bem explicado por seu atraso ( $\delta$  é estatisticamente significativo ao nível de significância de 1%), mas o coeficiente estimado no IEF ( $\gamma$ ) foi estatisticamente insignificante. Além disso, a formação bruta de capital expressa em porcentagem do PIB ( $\beta_2$ ) e a taxa de crescimento populacional anual ( $\beta_3$ ) foram estatisticamente significativas no modelo estimado. Ao focar na variável de interação, testamos a restrição linear de que  $\gamma + \omega = 0$ . O teste ( $p\text{-value} = 0,3833$ ) mostrou a falta de significância de ambos os efeitos (status de membro da UE e liberdade econômica) para impactar positivamente o crescimento. O efeito da crise das hipotecas subprime de 2008–2009 ainda era estatisticamente importante, se alguém fizer uma suposição razoável de que esta crise foi a mais substancial e dominante quando comparada com todos os outros choques possíveis (quebras estruturais) durante o período de tempo da amostra.

**Tabela 9. Resultados do modelo System GMM com logaritmo da liberdade econômica (LIEF).**

Variáveis	Coefficiente	<i>z-Value</i>	<i>p-Value</i>
Constante ( $\alpha$ )	14,065	0,71	0,475
$\delta$ ( $GROWTH_{t-1,i}$ )	0,207	3,89	0,000*
$\gamma$ ( $\Delta LIEF_{t,i}$ )	-1,753	-0,40	0,690
$\omega$ ( $\Delta LIEF_{t,i} \times d_{EU_i}$ )	-3,584	-0,52	0,601
$\beta_1$ ( $LGDP95_{t,i}$ )	-2,315	-1,48	0,138
$\beta_2$ ( $GCF_{t,i}$ )	0,296	3,10	0,002*
$\beta_3$ ( $POP_{t,i}$ )	-1,136	-2,96	0,003*
$\beta_4$ ( $SEC_{t,i}$ )	-0,026	-1,04	0,296
$\beta_5$ ( $GOV_{t,i}$ )	0,075	0,57	0,570
$d_t$ (2008)	-1,854	-1,42	0,156
$d_t$ (2009)	-7,964	-6,39	0,000*
$\varphi$ ( $d_{EU_i}$ )	13,945	0,48	0,629
Wald test	1292,53		0,000*
Hansen (Sargan) test	$X^2(5) = 3,11$ (5,24)		0,684 (0,387)
Arellano-Bond test ( $H_0$ : sem autocorrelação)	Ordem 2 (0,17)		Ordem 2 (0,866)

**Nota:** \* indica a significância ao nível de significância de 1%. O “teste de Wald” testa a significância conjunta dos coeficientes ( $H_0$ : todos os coeficientes são zero), o “teste de Hansen (Sargan)” relata a estatística de teste para restrições de superidentificação ( $H_0$ : restrições de superidentificação são válidas), enquanto o “Bond de Arellano test” testa a autocorrelação zero nos erros da primeira diferença ( $H_0$ : sem autocorrelação).

Considerando a aparente falha da liberdade econômica para explicar o crescimento na Equação (2), nos voltamos para a seguinte especificação do modelo alternativo:

$$GROWTH_{t,i} = \alpha + \delta GROWTH_{t-1,i} + \gamma \Delta LIEF_{t,i} + \omega \Delta LIEF_{t,i} \times d\_EU_i + \beta_1 LGDP95_{t,i} + \beta_2 GCF_{t,i} + \beta_3 POP_{t,i} + \beta_4 SECT_{t,i} + \beta_5 GOV_{t,i} + \phi d\_EU_i + dt + ut,i, \quad (Eq. 3)$$

Essencialmente, a Equação (3) é semelhante à Equação (2), exceto pela adição da primeira (log) diferença de liberdade econômica ( $\Delta LIEF$ ) que é usada em vez dos níveis. A Tabela 10 exhibe as novas estimativas e estatísticas de teste relevantes. Os seguintes instrumentos foram utilizados: defasagens dois a oito foram incluídas para CRESCIMENTO e  $\Delta LIEF$ . Para as demais variáveis, apenas sua segunda e terceira defasagens foram incluídas. Limitar proliferação de instrumentos, nós “colapsamos” os instrumentos novamente. O resultado surpreendente foi que o coeficiente ( $\gamma$ ) da mudança na liberdade econômica foi positivo e estatisticamente significativo ao nível de significância de 10% ( $p\text{-value} = 0,054$ ). Assim como na Tabela 9, o crescimento defasado foi estatisticamente significativo, significando a importância da dinâmica no modelo. A estimativa sobre o termo de interação foi estatisticamente insignificante, mas, quando testamos a restrição linear de que  $\gamma + \omega = 0$ , o valor p do teste (0,4404) mostrou que o status de membro da UE influencia potencialmente negativamente o efeito da liberdade econômica no crescimento. Todas as outras estimativas foram semelhantes à Tabela 9, no sentido de que a formação bruta de capital expressa em percentagem do PIB ( $\beta_2$ ) e a taxa de crescimento anual da população ( $\beta_3$ ) permaneceram estatisticamente significativas. Claramente, a formação bruta de capital representou o impulsionador mais significativo do crescimento econômico de todas as variáveis de controle.

Consequentemente, em pesquisas futuras, seria valioso entender os canais exatos pelos quais os investimentos afetam o crescimento, ou seja, se o crescimento é impulsionado pela demanda ou pela produção. Além disso, o regressor de crescimento populacional requer mais cuidado e discussão. Especificamente, foi negativo e estatisticamente significativo. Em um ambiente econômico de crescente desemprego entre a população jovem e instruída da área da UE, o maior crescimento populacional provavelmente seria prejudicial ao crescimento.

No entanto, dado que nossa amostra combinou países de baixa e alta renda, essa conjectura necessitaria de mais investigação; já que o baixo (alto) crescimento populacional em países de alta (baixa) renda é conhecido por criar obstáculos ao crescimento. Portanto, é provável que nossa amostra seja dominada por países de baixa renda. Finalmente, a crise das hipotecas subprime de 2008-09 impactou negativamente o crescimento econômico nesta especificação de modelo.

**Tabela 10. Resultados do modelo GMM com mudança no log da liberdade econômica ( $\Delta LIEF$ ).**

Variáveis	Coefficiente	<i>z-Value</i>	<i>p-Value</i>
Constante ( $\alpha$ )	8,493	0,98	0,326
$\delta$ ( $GROWTH_{t-1,i}$ )	0,208	4,12	0,000*
$\gamma$ ( $\Delta LIEF_{t,i}$ )	5,825	1,93	0,054***
$\omega$ ( $\Delta LIEF_{t,i} \times d\_EU_i$ )	-1,115	-0,17	0,861
$\beta_1$ ( $LGDP95_{t,i}$ )	-2,315	-1,56	0,118
$\beta_2$ ( $GCF_{t,i}$ )	0,273	2,73	0,006*
$\beta_3$ ( $POP_{t,i}$ )	-1,257	-4,00	0,000*
$\beta_4$ ( $SEC_{t,i}$ )	-0,026	-1,04	0,298
$\beta_5$ ( $GOV_{t,i}$ )	0,063	0,45	0,653
$d_t$ (2008)	-2,027	-1,65	0,098***
$d_t$ (2009)	-8,248	-7,57	0,000*
$\varphi$ ( $d\_EU_i$ )	-0,915	-1,20	0,231
Wald test	1.235,46		0,000*
Hansen (Sargan) test	$\chi^2(1) = 2,38$ (2,20)		0,123 (0,138)
Arellano-Bond test ( $H_0$ : sem autocorrelação)	Ordem 2 (0,40)		Ordem 2 (0,693)

**Fonte:** Estatísticas da pesquisa (2020).

**Notas:** \* e \*\*\* indicam a significância ao nível de significância de 1% e 10%, respectivamente. O “teste de Wald” testa a significância conjunta dos coeficientes ( $H_0$ : todos os coeficientes são zero), o “teste de Hansen (Sargan)” relata a estatística de teste para restrições de superidentificação ( $H_0$ : restrições de superidentificação são válidas), enquanto o “Bond de Arellano test” testa a autocorrelação zero nos erros da primeira diferença ( $H_0$ : sem autocorrelação).

Em conclusão, as especificações do modelo dinâmico apresentadas nesta seção demonstraram a validade (rejeição) da hipótese nula da Hipótese 2 (1). Em outras palavras, a primeira diferença de liberdade econômica (mas não seu nível) teve um impacto positivo no crescimento econômico dos países europeus.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou se a liberdade econômica é um fator que pode ajudar no fomento ao crescimento econômico, considerando as crises econômicas globais e fricções geopolíticas. Em particular, para um grande painel de 43 países europeus que incluem membros da U.E. e não membros da U.E., durante um período de 20 anos, testamos formalmente o impacto da liberdade econômica (e sua mudança) expresso pelo Índice de liberdade econômica da *Heritage Foundation* sobre o crescimento de uma economia. A evidência do modelo de painel linear inicial demonstrou que a liberdade econômica tem um impacto positivo no crescimento econômico, enquanto a mudança da liberdade econômica não evidenciou nenhum impacto estatisticamente significativo no crescimento. Ao contrário, quando empregamos uma configuração de modelo dinâmico mais apropriado, documentamos que é a mudança (e não os níveis) de liberdade econômica que é relevante para o crescimento econômico. Também descobrimos que a crise econômica do *subprime* de 2008–2009 exerceu um impacto negativo sobre o crescimento das economias europeias. O status de membro da UE era irrelevante em nossas especificações de modelo ou restringia o efeito da

liberdade econômica sobre o crescimento, o que é consistente com as recentes descobertas de Andersen et al. (2019).

Em pesquisas futuras, seria interessante medir o impacto individual dos subíndices do Índice de Liberdade Econômica sobre o crescimento econômico. Isso lançaria mais luz sobre as conclusões atuais e poderia ser (mais) útil para os formuladores de políticas na criação de políticas voltadas para uma economia de mercado livre e democracia (BALDING, 2011). Da mesma forma, novas pesquisas poderiam testar nossas principais hipóteses sobre grupos de países do mundo, agrupados com base em seu nível de desenvolvimento econômico ou outros critérios. Um foco particular pode ser colocado nos países emergentes, pois De Haan e Sturm (2000) conjecturaram que a mudança da liberdade econômica tem um impacto mais pronunciado sobre o crescimento desses países. Além disso, valeria a pena considerar outros indicadores de liberdade econômica, como os produzidos pelo Instituto *Fraser* e a organização *Freedom House*, em um estudo comparativo. Finalmente, as interações de liberdade econômica, crescimento econômico e algumas das variáveis de controle (por exemplo, formação bruta de capital) poderiam ser examinados em uma estrutura metodológica diferente, como com o método de VAR bivariado (VECM), quando dados de frequência mais alta estiverem disponíveis.

## Referências

Abdiweli, Ali, and William Mark Crain. Institutional Distortions, Economics Freedom, and Growth. *Cato Journal*, 21: 415–26, 2001.

Ahmadpour, Mohiddin, Ahmad JafariSamimi, and Ramiar Refaei. Economic freedom and economic growth: The case of OPEC. *Journal of Human and Social Science Research*, 1: 63–71, 2013.

Aixalá, Jose, and Gema Fabro. Economic freedom, civil liberties, political rights and growth: A causality analysis. *Spanish Economic Review*, 11: 165–78, 2009.

Akin, Cemil Serhat, Cengiz Aytun, and Basak Gul Akar. The impact of economic freedom upon economic growth: An application on different income groups. *Asian Economic and Financial Review*, 4: 1024–39, 2014.

Altay, Hüseyin, and Fatih Çelebiog̃ lu. Spatial Analysis of Relations Among Democracy, Economic Freedom and Economic Growth: A Research On The European Countries. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* ,16: 219–34, 2011.

Andersen, Thomas Barnebeck, Mikkel Barslund, and Pieter Vanhuysse. Join to Prosper? An Empirical Analysis of EU Membership and Economic Growth. *Kyklos* 72: 211–38, 2019.

Arellano, Manuel, and Olympia Bover. Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of Econometrics*, 68: 29–51, 1995.

Ayal, Eliezer B., and Georgios Karras. Components of economic freedom and growth: An empirical study. *The Journal of Developing Areas* 32: 327–38, 1998.

Balding, Christopher. A re-examination of the relation between democracy and international trade. *Journal of International Trade & Economic Development*, 20: 585–603, 2011.

Bayar, Yilmaz. Impact of openness and economic freedom on economic growth in the transitional economies of European Union. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 14: 7–19, 2016.

Bayar, Yilmaz, and Levent Aytemiz. Impact of economic freedom, political stability and economic growth in the USA on emerging Asian economies. *Actual Problems of Economics*, 168: 62–73, 2015.

Bengoa, Marta, and Blanca Sanchez-Robles. 2003. Foreign direct investment, economic freedom and growth: New evidence from Latin America. *European Journal of Political Economy*, 19: 529–45, 2003.

Bennett, Daniel L. Subnational Economic Freedom and Performance in the United States and Canada. *Cato Journal*, 36: 165–85, 2016.

Blundell, Richard, and Stephen Bond. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87: 115–43, 1998.

Breusch, Trevor Stanley, and Adrian Pagan. A simple test for heteroscedasticity and random coefficient variation. *Econometrica*, 47: 1287–94, 1979.

Carlsson, Fredrik, and Susanna Lundström. Economic freedom and growth: Decomposing the effects. *Public Choice*, 112: 335–44, 2002.

Cebula, Richard J. Economic growth, ten forms of economic freedom, and political stability: An empirical study using panel data, 2003–2007. *Journal of Private Enterprise*, 26: 61–81, 2011.

Cebula, Richard J. Which economic freedoms influence per capita real income? *Applied Economics Letters*, 20: 368–72, 2013.

Cebula, Richard J., and Ray Jeff Clark. The effects of economic freedom, regulatory quality and taxation on the level of per capita real income: A preliminary analysis for OECD nations and non-G8 OECD nations. *Applied Economics*, 46: 3836–48, 2014.

Cebula, Richard J., and Franklin G. Mixon. The impact of fiscal and other economic freedoms on economic growth: An empirical analysis. *International Advances in Economic Research*, 18: 139–49, 2012.

Cebula, Richard J., and Franklin G. Mixon. The roles of economic freedom and regulatory quality in creating a favorable environment for investment in energy R&D, infrastructure, and capacity. *American Journal of Economics and Sociology*, 73: 299–324, 2014.

Chu, Yun-Peng, and Tuan-Yuen Kong. The Impact of the Political Liberalization-Economic Freedom Nexus on Economic Growth, 1970–2000. *Applied Econometrics and International Development*, 9: 21–30, 2009.

Cole, Julio H. Contribution of Economic Freedom to World Economic Growth, 1980–99. *Cato Journal*, 23: 189–98, 2003.

Dawson, John W. Causality in the freedom-growth relationship. *European Journal of Political Economy*, 19: 479–95, 2003.

De Haan, Jakob, and Jan-Egbert Sturm. On the relationship between economic freedom and economic growth. *European Journal of Political Economy*, 16: 215–41, 2000.

De Haan, Jakob, Susanna Lundstrom, and Jan-Egbert Sturm. Market-oriented institutions and policies and economic growth: A critical survey. *Journal of Economic Surveys*, 20: 157–91, 2006.

Dkhili, Hichem, and Lassad Ben Dhiab. The relationship between economic freedom and FDI versus economic growth: Evidence from the GCC countries. *Journal of Risk and Financial Management*, 11: 81, 2018.

Doucoulagos, Chris, and Mehmet Ali Ulubasoglu. 2006. Economic freedom and economic growth: Does specification make a difference? *European Journal of Political Economy*, 22: 60–81, 2006.

Erdal, Fuat. Economic Freedom and Economic Growth: *A Time Series Evidence from Italian Economy*, 2004.

Farr, Ken W., Richard A. Lord, and Larry J. Wolfenbarger. Economic freedom, political freedom, and economic well-being: A causality analysis. *Cato Journal*, 18: 247–62, 1998.

Hall, Joshua C., Robert A. Lawson, and Rachel Wogsland. The European Union and economic freedom. *Global Economy Journal*, 11: 1850232, 2011.

Haydaroglu, Ceyhun. The Effect of Foreign Direct Investment and Economic Freedom on Economic Growth: The Case of BRICS Countries. *Research in World Economy*, 7: 1–10, 2016.

Heckelman, Jac C. Economic freedom and economic growth: A short-run causal investigation. *Journal of Applied Economics*, 3: 71–91, 2000.

Hristova, Kristina Dimitrova. Does Economic Freedom Determine Economic Growth? A Discussion of the Heritage Foundation's Index of Economic Freedom. Ph.D. dissertation, Mount Holyoke College, South Hadley, MA, USA, 2012.

Islam, Sadequl. Economic freedom, per capita income and economic growth. *Applied Economics Letters*, 3: 595–97, 1996.

Justesen, Mogens K. The effect of economic freedom on growth revisited: New evidence on causality from a panel of countries 1970–1999. *European Journal of Political Economy*, 24: 642–60, 2008.

Kacprzyk, Andrzej. Economic freedom–growth nexus in European Union countries. *Applied Economics Letters*, 23: 494–97, 2016.

Karabegovic, Amela, Dexter Samida, Chris Schlegel, and Fred McMahon. North American economic freedom: An index of 10 Canadian provinces and 50 US states. *European Journal of Political Economy*, 19: 431–52, 2003.

N'Zue, Felix. Economic freedom and Economic growth in ECOWAS: Does colonization heritage matter? *African Integration Review*, 4: 1–23, 2010.

Pääkkönen, Jenni. Economic freedom as driver of growth in transition. *Economic Systems*, 34: 469–79, 2010.

Peláez, Rolando. Economic freedom: A comparative study. *Journal of Economics and Finance*, 33: 246–58, 2009.

Pérez-Moreno, Salvador, and Maria J. Angulo-Guerrero. Does economic freedom increase income inequality? Evidence from the EU countries. *Journal of Economic Policy Reform*, 19: 327–47, 2016.

Pia tek, Dawid, Katarzyna Szarzec, and Michal Pilc. Economic freedom, democracy and economic growth: A causal investigation in transition countries. *Post-Communist Economies*, 25: 267–88, 2013.

Rajasalu, Teet. Indicators of economic freedom and economic structure as determinants of growth and convergence in enlarging EU and priorities for Estonia. In *Essays in Estonia Transformation Economics*. Edited by Ülo Ennuste and Lisa Wilder. Tallinn: Estonian Institute of Economics and Tallinn Technical University, pp. 7–32, 2003.

Roodman, David. How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. *Stata Journal* 9: 86–136, 2009.

Sturm, Jan-Egbert, and Jakob De Haan. How robust is the relationship between economic freedom and economic growth? *Applied Economics* 33: 839–44, 2001.

Tiwari, Aviral. Foreign aid, FDI, economic freedom and economic growth in Asian countries. *Global Economy Journal* 11: 1850231, 2011.

Türedi, Salih. The Effect of Economic Freedom on Economic Growth: A Panel Data Analysis for 12 Islamic Countries. *International Research Journal of Finance and Economics* 107: 154–62, 2013.

Vega-Gordillo, Manuel, and Jose Luis Alvarez-Arce. Economic growth and freedom: A causality study. *Cato Journal* 23: 199–215, 2003.

Wu, Congsheng. Economic freedom, economic growth, and China. *Chinese Economy* 44: 104–19, 2011.

## **ESTUDO EMPÍRICO DA CRISE FINANCEIRA DE 2020 UTILIZANDO A CORRELAÇÃO APARENTE DO IBOVESPA COM OUTROS INDICADORES**

**Paulo Sérgio Milano Bernal – Universidade Presbiteriana Mackenzie**

Linha de pesquisa: Gestão, inovação e competitividade

**Resumo:** A constatação da crise sanitária ocasionada pelo novo Corona-vírus provocou a crise financeira de 2020. No Brasil, a quarentena devido à pandemia ocorreu junto com a queda da B3. Como fatos ocorridos nas bolsas de valores são considerados antecedentes das tendências econômicas, então este estudo oferece uma referência histórica e cronológica sobre a crise financeira de 2020. Foi usado o indicador Ibovespa (B3) alinhado cronologicamente com diversos outros indicadores que permitiram avaliar as correlações aparentes entre Ibovespa e a economia real. Verificou-se porque a recuperação

sustentável da economia dependerá de uma vacina e que houve uma mudança no perfil dos investidores na bolsa B3.

**Palavras-chave:** Impacto da COVID-19 no Ibovespa; Retorno e risco de investimentos; Medição de mobilidade da população; Precepção de riscos dos investidores; Indicadores antecedentes da economia.

#### **EMPIRICAL STUDY OF THE 2020 FINANCIAL CRISIS USING IBOVESPA'S APPARENT CORRELATION WITH OTHER INDICATORS**

**Abstract:** The confirmation of the health crisis caused by the new Corona-virus caused the financial crisis of 2020. In Brazil, the quarantine due to the pandemic occurred together with the fall of B3. As facts that occurred on the stock exchanges are considered to be antecedents of economic trends, then this study offers a historical and chronological reference on the financial crisis of 2020. The Ibovespa indicator (B3) was used chronologically aligned with several other indicators that allowed the assessment of apparent correlations between Ibovespa and the real economy. It was verified why the sustainable recovery of the economy will depend on a vaccine and that there was a change in the profile of investors on the B3 exchange.

**Keywords:** Impact of COVID-19 on Ibovespa; Return and risks of the investment; Measurement of population mobility; Risk perception of investors; Anticipation indicators of the economy.



## INTRODUÇÃO

O gatilho para a crise financeira de 2020, foi a constatação em março de 2020, por um mercado financeiro mundial atônito, que o agravamento da crise sanitária ocasionada por um novo tipo de Corona-vírus, estendeu-se para escala de pandemia mundial. Este fato provocou o fechamento completo e sem prazo, pelas autoridades chinesas, da mais importante região industrial, que se encontrava no centro da produção e movimentação logística globalizada. O que se seguiu foi o “desligamento” da economia globalizada, causando a mais rápida queda dos preços das ações nas principais bolsa de valores mundiais.

No Brasil, o marco da crise sanitária de 2020 pode ser considerado a decretação de pandemia mundial e o início da crise financeira ocorreu com a rápida queda das bolsas de valores no dia 23 de março.

Como fatos ocorridos nas bolsas de valores são considerados antecedentes das tendências econômicas, então a utilidade deste estudo é oferecer uma referência histórica e cronológica, que permita o entendimento de como a crise financeira de 2020 ocorreu e o que poderá acontecer.

Este estudo compara graficamente a série histórica do indicador financeiro Ibovespa da Bolsa de Valores Brasileira (B3), no período correspondente ao início de 2020 até o final de junho de 2020, com diversos outros indicadores econômicos, financeiros e não financeiros. Nesta comparação as séries históricas dos indicadores são emparelhadas no tempo, são verificadas relações aparentes entre as séries, são analisadas as possíveis causas e são mencionadas algumas possíveis tendências.

Devido à importância e impacto da crise sanitária e financeira de 2020, estudos que possam esclarecer e detalhar cronologicamente os acontecimentos e tendências são de grande utilidade para pesquisadores e interessados no tema.

### **A crise sanitária de 2020**

Segundo Delatorre (2020), no ano de 2019 ocorreu a descoberta de um novo tipo de vírus, que se espalhou pelo mundo e causou uma pandemia. O Corona-vírus SARS-CoV-2 foi batizado como COVID-19. Este vírus criava um quadro clínico que variava desde infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves, mas descobriu-se entre março e maio de 2020 que o vírus causava diversas outras consequências graves e diversificadas, provocando desde ataques vasculares graves (AVC), trombose, insuficiência respiratória grave, ataques cardíacos, pneumonia, insuficiência renal, conjuntivite, até outras possíveis consequências que ainda em estudo em maio de 2020. Não havia vacinas e tratamentos eficazes para eliminar o quadro virótico.

Conforme WHO (2020), em 31 dez 2019, a Comissão Municipal de Saúde de Wuhan - província de Hubei - China, relatou um grande conjunto de casos de pneumonia. A infecção ficou séria e em 23 de janeiro de 2020 o governo chinês decretou reclusão das pessoas em suas residências, o fechamento de todos os negócios e transportes na cidade de Wuhan. Em 11 de março de 2020 devido aos níveis alarmantes de disseminação e severidade, a Organização Mundial de Saúde declarou que o COVID-19 deveria ser caracterizado como uma pandemia.

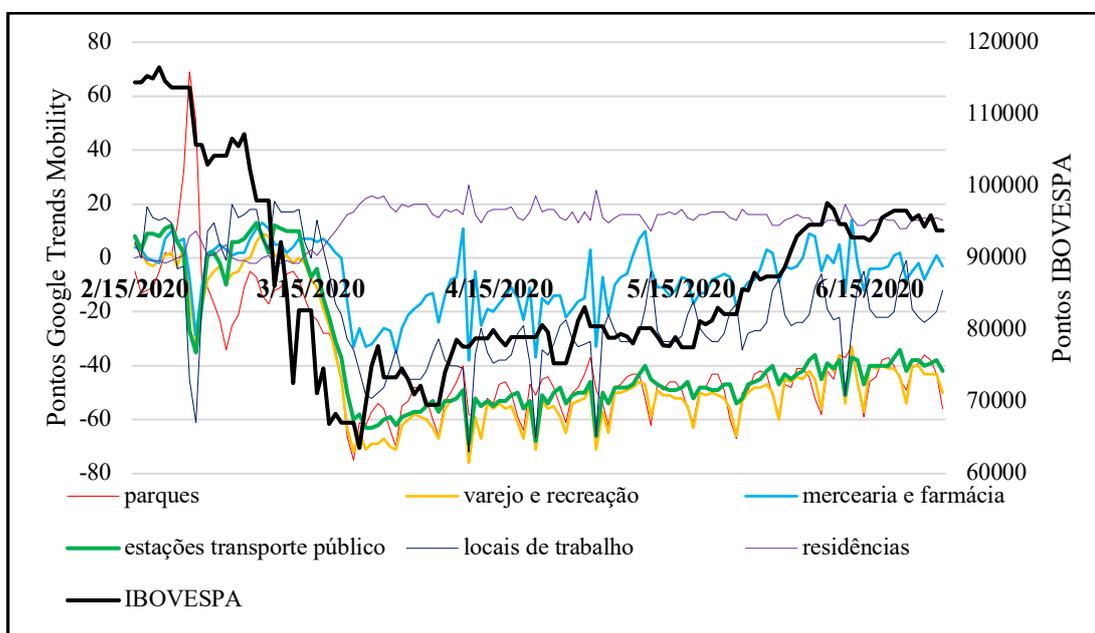
No Brasil, conforme Delatorre (2020), o distanciamento social foi estabelecido inicialmente em 11/03/2020 no Distrito Federal, que suspendeu inicialmente as aulas da rede pública e privada por cinco dias e dias depois suspendeu as atividades do comércio, serviços e repartições públicas. Na cidade de São Paulo, maior do Brasil, o distanciamento social foi decretado em 24/03/2020 e foi sendo mantido, com flexibilizações e agravamentos até o final de maio/20.

No Gráfico 1 são sobrepostos os dados históricos obtidos do portal da Google COVID-19: Relatórios de mobilidade da comunidade, que registra dados dos usuários dos aplicativos Google em *smartphones* e microcomputadores e permite determinar tendências de deslocamento médio ao longo do

tempo no Brasil e em diferentes categorias de locais, como varejo e lazer, mercados e farmácias, parques, estações de transporte público, locais de trabalho e áreas residenciais.

O Gráfico 1 permite verificar a confrontação histórica do índice Ibovespa com os deslocamentos das pessoas para diferentes locais durante a pandemia/afastamento social. Este Gráfico permite avaliar o impacto provocado na economia no momento da ordem oficial de permanência das pessoas em suas residências, que ocorreu quase simultaneamente a grande queda do índice Ibovespa. A pandemia impactou atividades diárias das pessoas, comprometendo a economia. É possível verificar que a série de dados que correspondente a permanência das pessoas nas residências teve elevação, enquanto as demais séries sofrem quedas acentuadas, indicando uma grande diminuição de deslocamentos para esses locais. Pode ser verificado também que o nível de atividade do início de março de 2020 não havia retornado ao normal mesmo em junho de 2020.

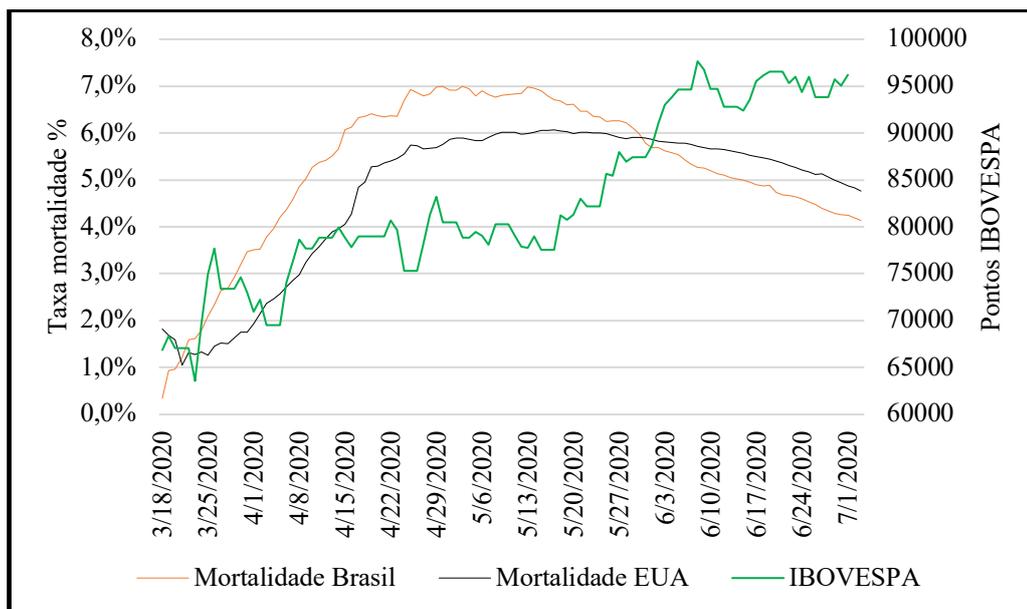
**Gráfico 1 – Tendência de mobilidade no Brasil x Ibovespa**



Fonte: COVID-19: Relatório de mobilidade Google (2020) e Portal Econômica (2020) – Elaborado pelo Autor

No Gráfico 2 são apresentadas as séries históricas da taxa de mortalidade da COVID-19 no Brasil e nos EUA, alinhadas cronologicamente com a variação do índice Ibovespa. Pode ser observado que a estabilização e o declínio das taxas de mortalidade estão inversamente relacionados com a aceleração da recuperação do índice Ibovespa.

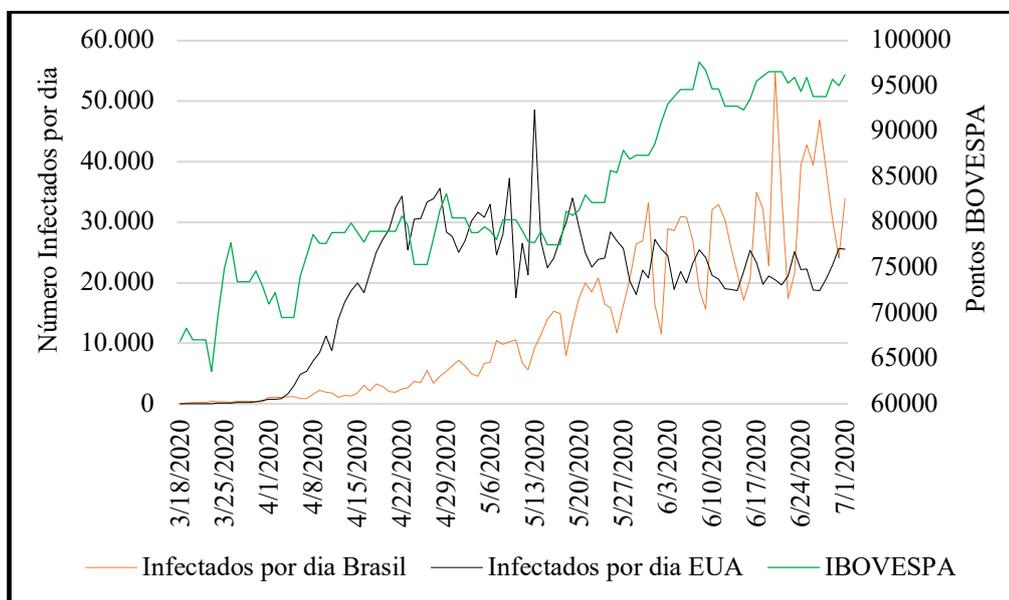
**Gráfico 2 – Taxas de mortalidade % no Brasil e EUA x Ibovespa**



Fonte: Portal Our World in Data / Coronavírus (2020) e Portal Económica (2020) – Elaborado pelo Autor

No Gráfico 3 pode ser verificado que os investidores na B3 são mais sensíveis aos acontecimentos no mercado americano e mundial, do que propriamente o que ocorre na economia brasileira e os impactos decorrentes da COVID-19. A curva histórica declinante do número de infectado por dia nos EUA é aparentemente inversamente correlacionada com a aceleração da recuperação do índice Ibovespa. Apesar da forte aceleração do número de infectados por dia no Brasil.

**Gráfico 3 – Número de infectados por dia no Brasil e EUA x Ibovespa**



Fonte: Portal Our World in Data / Coronavírus (2020) e Portal Económica (2020) – Elaborado pelo Auto

A redução do número de mortos por dia nos EUA aparenta forte influência na aceleração da recuperação do Ibovespa. No Gráfico 4 pode ser observado como é aparentemente mais importante a

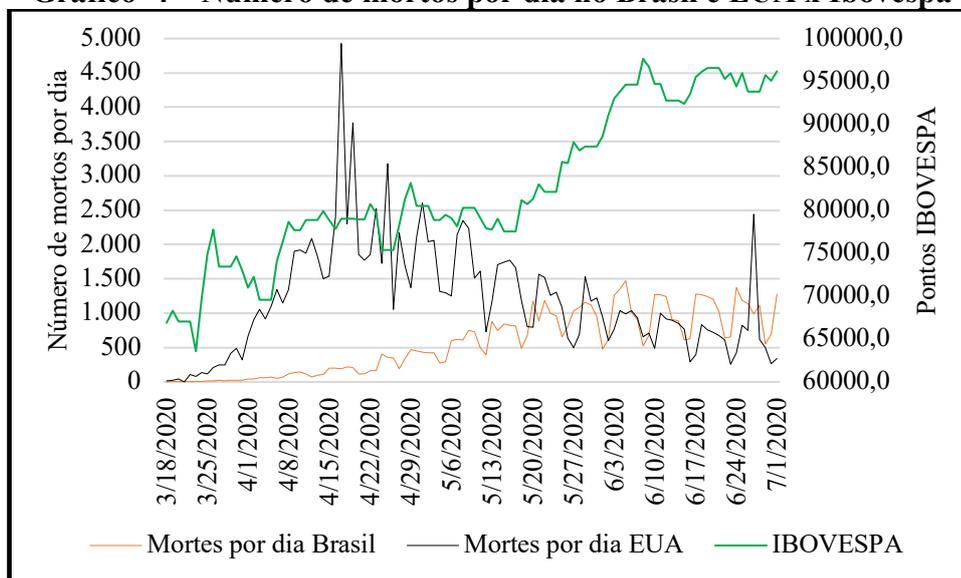
redução do número de mortos por dia nos EUA do que o número de mortos no Brasil para motivar os investidores e elevar o índice Ibovespa.

Pode-se presumir que a continuidade ou agravamento da pandemia COVID-19 poderá reduzir fortemente a confiança dos investidores, causando fortes quedas nas bolsas de valores e o adiamento do investimentos em empresas e novos negócios que possam ser diretamente impactados pela pandemia.

As consequências do fraco nível de atividade econômica nos países mais afetados pela pandemia também causam grande preocupação nos investidores, reduzindo o apetite pelos investimentos de risco.

O temor das pessoas em geral com a doença causada pela pandemia faz com que as pessoas reduzam seus deslocamentos e intenções de consumo. A perda de renda e o temor da perda dos empregos faz com que as pessoas evitem consumir e ate, quando possível, que poupem e invistam o máximo. As pessoas poupadoras mais conservadoras depositaram seus investimentos nas Cadernetas de Poupança. Os demais investidores pessoas físicas diversificaram, mas houve um significativo crescimento dos investidores na bolsa B3, que será apresentado neste trabalho.

**Gráfico 4 – Número de mortos por dia no Brasil e EUA x Ibovespa**

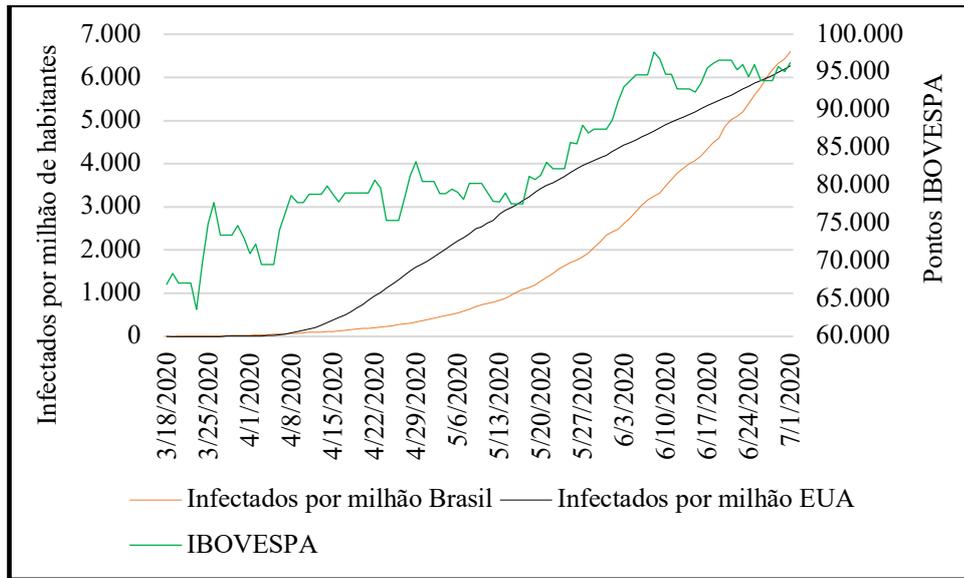


Fonte: Portal Our World in Data / Coronavirus (2020) e Portal Económica (2020) – Elaborado pelo Autor

Aparentemente os investidores em geral não se impressionam com o grande número acumulado de infectados pelo COVID-19, mas se focam nas indicações se que a pandemia está controlada, ou em processo de crescimento ou decréscimo, tal como o verificado nos Gráficos 1, 2 e 3.

No Gráfico 5 pode ser verificado que o número acumulado de infectados no Brasil e nos EUA aparentemente não tem correlação com a elevação do índice Ibovespa.

**Gráfico 5 – Acumulado de infectados por milhão no Brasil e EUA x Ibovespa**



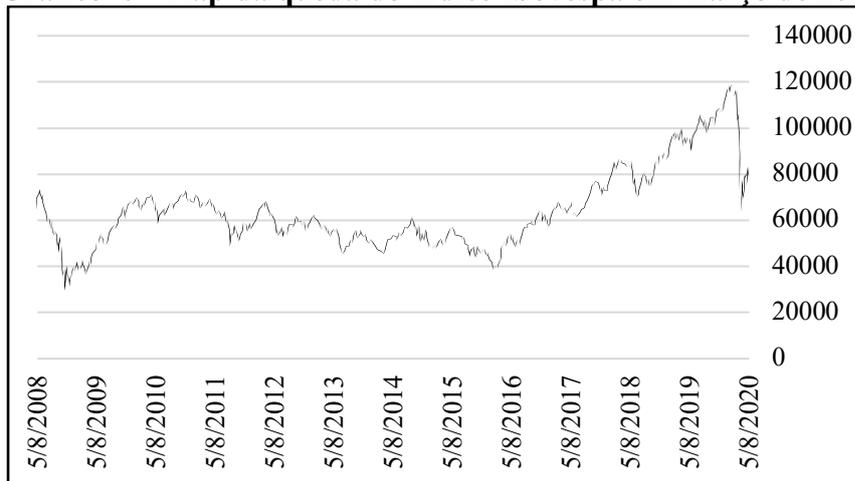
Fonte: Portal Our World in Data / Coronavirus (2020) e Portal Económica (2020) – Elaborado pelo Autor

## A crise financeira de 2020

A partir do final de fevereiro de 2020, com as notícias desanimadoras sobre a pandemia da COVID-19, o índice da B3 foi caindo até atingir no dia 23 de março de 2020 seu mínimo, em 63.569,62 pontos. A queda do Ibovespa foi de 88,03% em apenas 59 dias.

O Gráfico 6 permite constatar como o índice Ibovespa foi subindo consistentemente desde o final de 2016 até atingir o valor mais alto do índice em 119.527,63 pontos no dia 24 de janeiro de 2020.

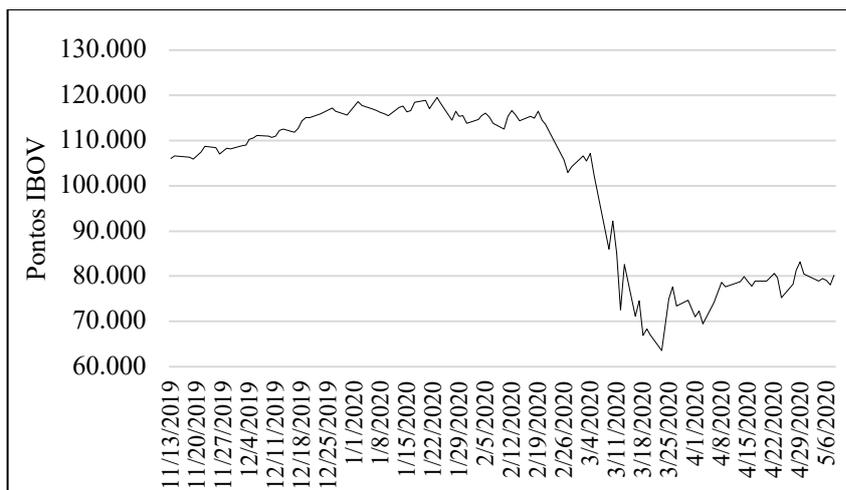
**Gráfico 6 – Rápida queda do índice Ibovespa em março de 2020**



Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Economatica (2020)

Pelo Gráfico 7 pode ser verificado que o índice Ibovespa caiu no dia 20/03/20 cerca de 1,85%, chegando a 67.069,36 pontos e acumulando perda de quase 19,0% na semana, pior resultado semanal desde 10 outubro de 2008. Em 23/03/20 caiu abaixo dos 63 mil pontos, pressionada principalmente pela queda das ações dos bancos e devido à aversão ao risco global. O Ibovespa caiu então 7,27% e durante o pregão atingiu mínima diária dos 62.196,16 pontos.

**Gráfico 7 – Queda do Ibovespa entre março e maio de 2020**

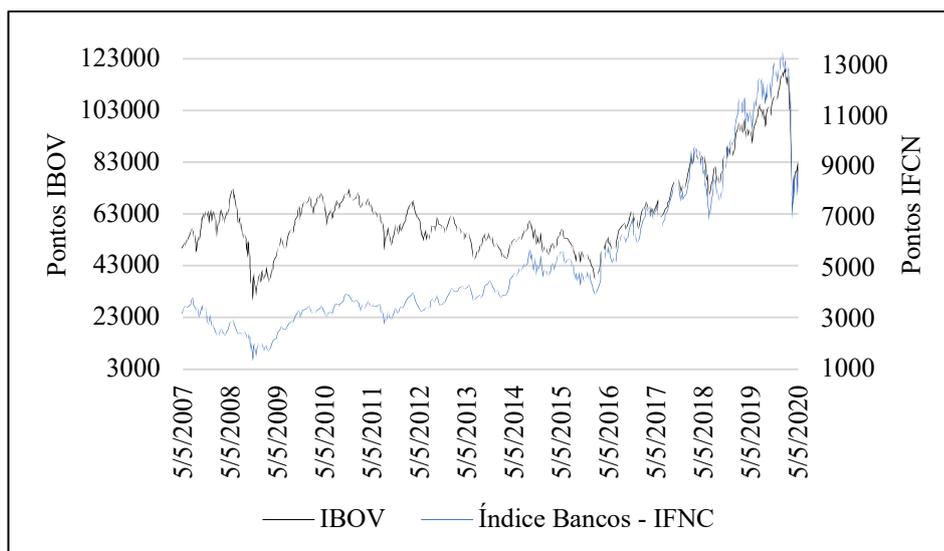


Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Economatica (2020)

O Gráfico 7 permite verificar que, a partir de abril de 2020, a B3 começou a reagir, tendo o índice Ibovespa subido e se mantido entre 77.000 e 85.000 no período de abril a maio de 2020.

No Gráfico 8 pode ser visto que o índice de ações de bancos (IFNC) sofreu grande valorização desde o período posterior a crise financeira de 2008 até o início de 2020, quando o IFNC cresceu mais do que o Ibovespa, mas com o agravamento da crise causada pela pandemia do COVID-19 e o início da crise financeiro em 2020, as ações dos bancos brasileiros caíram proporcionalmente mais do que o índice Ibovespa.

**Gráfico 8 – Índices Ibovespa e IFNC entre fevereiro e maio de 2020**



Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Economatica (2020)

Durante a crise financeira de 2008 as ações dos bancos brasileiros tiveram quedas menores, proporcionalmente que a queda do índice Ibovespa. Segundo Mesquita, Torós (2010), os bancos brasileiros estavam preparados para dificuldades e foram adequadamente auxiliados pelo Banco Central do Brasil (BCB) durante o período da crise financeira de 2008.

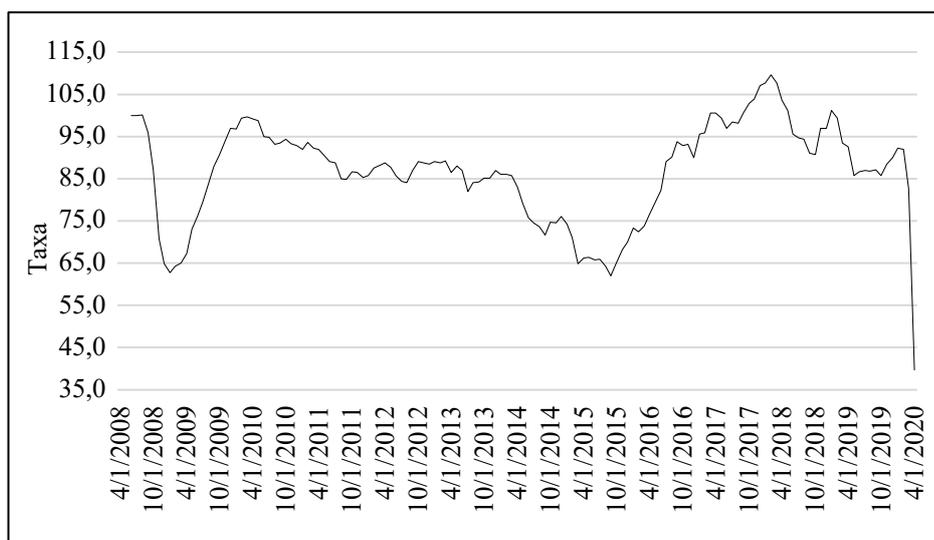
Com relação aos riscos de novas quedas da B3 devem ser considerados fatos da economia real.

Como pode ser visto no Gráfico 9, a perspectiva de desemprego crescente e de forte recessão torna-se previsível quando se observa o Índice Antecedente de Emprego (IAE) pesquisado pela Fundação Getúlio Vargas e descrito por Tobler (2020). Este indicador registrou forte queda do emprego na crise financeira de 2008. Mas, indicou uma queda muito mais rápida e profunda na crise financeira de 2020.

Não se pode prever o quanto o desemprego vai ser acentuado sem que a economia volte a um novo patamar de atividade, após a pandemia ser controlada e toda economia ser “reiligada”.

De relevante tem-se o fato que o elevado índice de desemprego no Brasil parece não influenciar, pelo menos no curto prazo, o comportamento dos investidores da bolsa B3, como será demonstrado adiante neste trabalho.

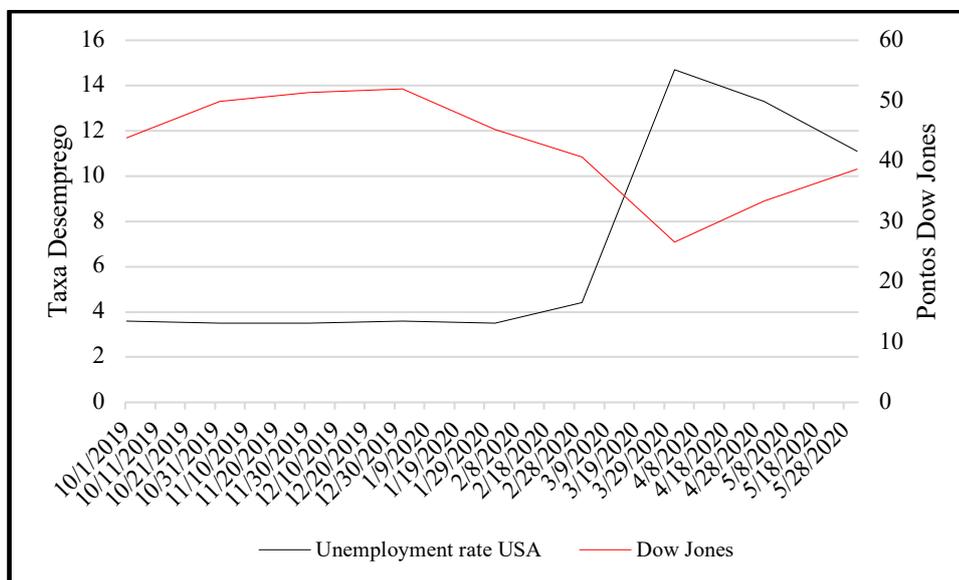
**Gráfico 9 – Índice Antecedente de Emprego (IAE) no Brasil**



Fonte: Adaptado pelo Autor do Portal da Fundação Getúlio Vargas – FGV (2020)

O Gráfico 10 permite verificar a relação entre a taxa de desempregados nos EUA e o índice Dow Jones da Bolsa de Nova York. Os investidores americanos são sensíveis ao aumento ou diminuição do desemprego que provoca diminuição na atividade econômica e no lucro das empresas. Influenciando as políticas públicas do Governo Americano.

**Gráfico 10 – Taxa de desemprego nos EUA x Índice Dow Jones**

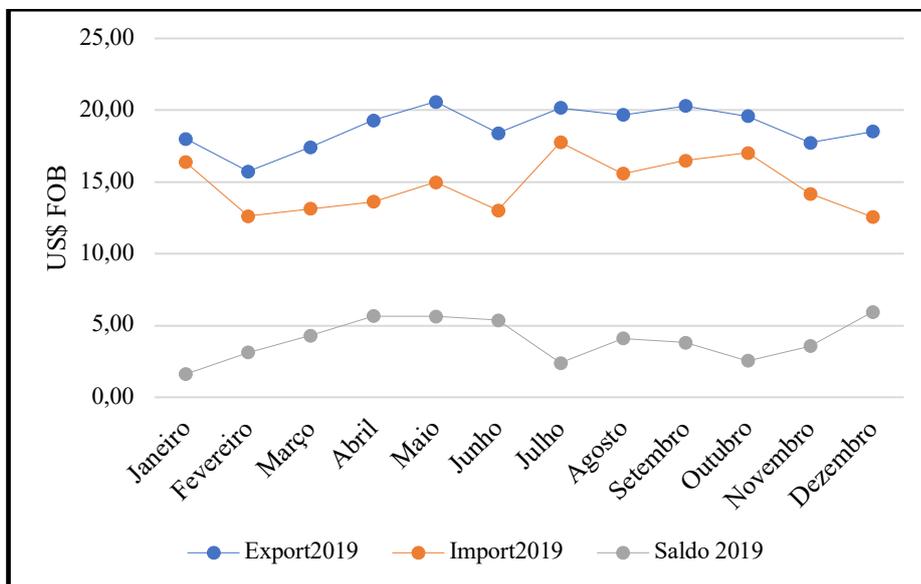


Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Federal Reserve Bank of St. Louis (2020) e Portal Economica (2020)

O Gráfico 11 permite obter a variação das importações e exportações brasileiras no ano de 2019 e verificar a variação do saldo da balança comercial brasileira neste mesmo ano.

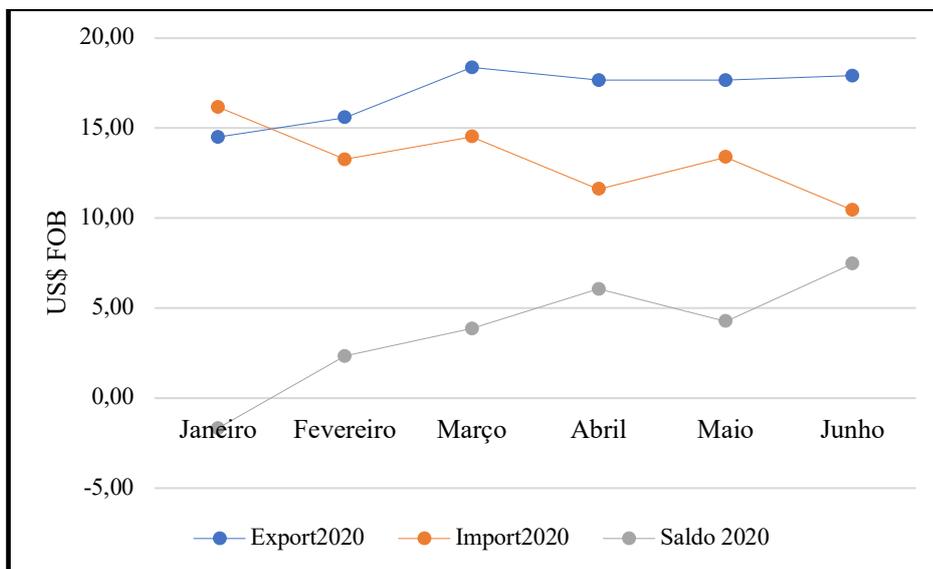
É possível verificar uma tendência de elevação do saldo positivo da balança comercial brasileira em 2019, devido à queda das importações, possivelmente devido à elevação da paridade US\$/R\$ e do ritmo fraco da economia em 2019.

**Gráfico 11 – Balança comercial brasileira 2019**



Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal BCB (2020)

**Gráfico 12 – Balança comercial brasileira 2020**



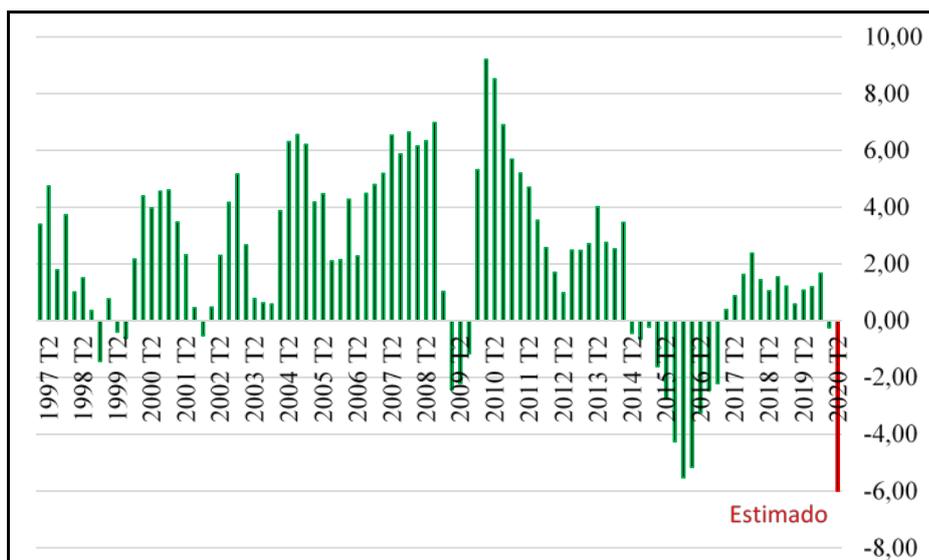
Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal BCB (2020)

No Gráfico 12 já é possível verificar o impacto da pandemia do COVID com a queda das exportações em janeiro de 2020, possivelmente impactadas pela paralização que ocorreu na China. A partir de janeiro de 2020 começa uma redução constante das importações, possivelmente motivada pela paralização da economia brasileira, que atingiu seu ponto mais baixo em abril de 2020. As exportações brasileiras cresceram de fevereiro a março, mantendo seu ritmo durante os meses seguintes. Este fato se

deu, possivelmente, devido à exportação de grãos e carnes que cresceu em meio a paralisia da economia mundial e compensou os demais itens da pauta de exportação brasileira que tiveram redução.

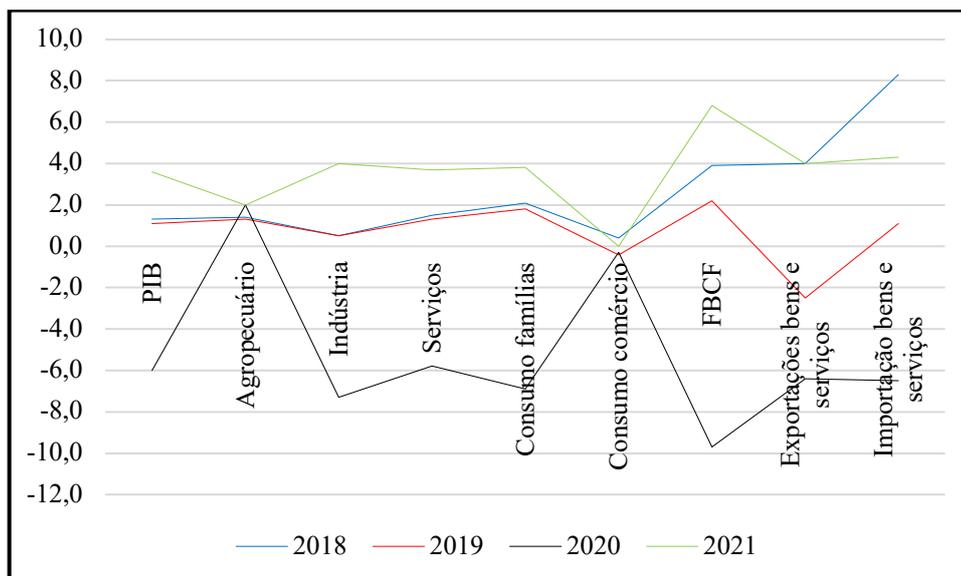
As consequências da queda da atividade econômica no Brasil e no mundo podem ser vistas no Gráfico 13, que permite verificar a estimativa de perda no PIB brasileiro no 2º Trimestre de 2020. O PIB brasileiro teve forte queda no período de 2014 a 2016 e vinha se recuperando a partir de 2017, mas houve queda no primeiro trimestre de 2020 e haverá queda significativa no segundo trimestre de 2020, possivelmente próximo de -6,0%, segundo estimativas disponíveis em IBGE (2020).

**Gráfico 13 – Produto interno bruto (PIB) trimestral do Brasil**



Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal IBGE (2020)

**Gráfico 14 – Taxa % de crescimento do PIB e seus componentes**

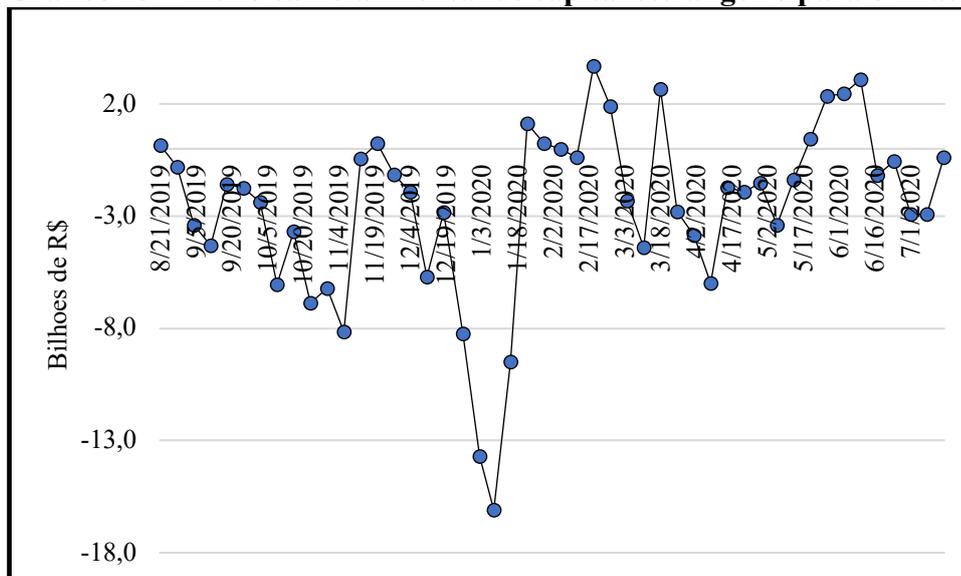


Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal IBGE (2020)

Conforme pode ser observado no Gráfico 14, os analistas do IBGE estimaram quedas significativas na contribuição do PIB 2020 dos setores industrial, serviços, consumo das famílias, formação bruta de capital, exportações e importações. Foi estimado também um pequeno crescimento no setor agropecuário e manutenção do nível setorial no consumo comércio.

O Gráfico 15 permite verificar que o fluxo cambial estrangeiro direcionado para o Brasil vinha sofrendo forte queda, desde novembro de 2019 até janeiro de 2020, quando o fluxo cambial começou a crescer novamente e manteve-se oscilando entre altas e baixas, apresentando grande volatilidade. Mas, o ponto principal é que, apesar da crise agravada em março de 2020, apesar da taxa Selic sendo reduzida a níveis nunca tão baixos, o capital estrangeiro não se evadiu drasticamente do Brasil, como em outras ocasiões de incertezas políticas e econômicas.

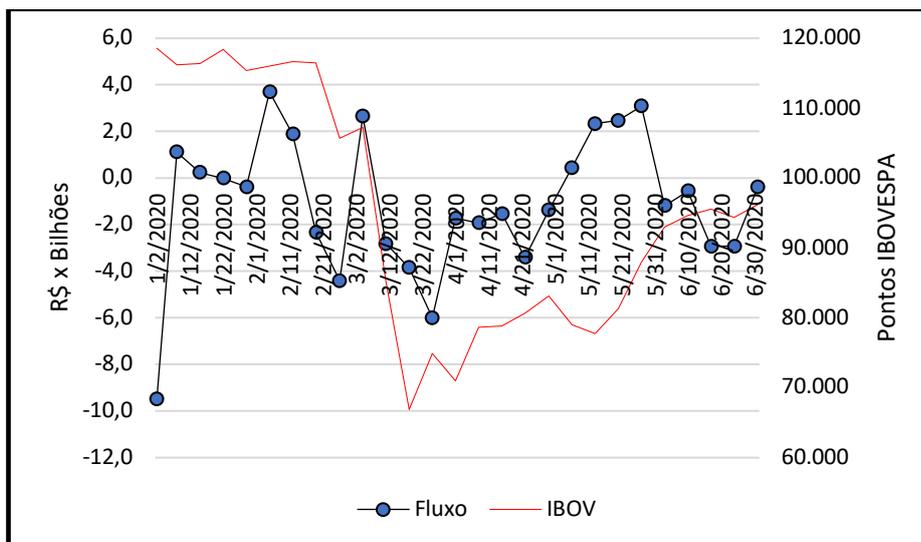
**Gráfico 15 – Fluxo cambial mensal de capital estrangeiro para o Brasil**



Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal BCB (2020)

Com o alinhamento temporal do fluxo cambial com o índice Ibovespa pode-se verificar no Gráfico 16 que a saída de capital estrangeiro está aparentemente associada com a queda da bolsa B3. Provavelmente a saída de capital estrangeiro esteve associada a fuga para a compra de títulos de dívida de países considerados como ativos seguros e para a cobertura da falta de liquidez que acometeu nos mercados financeiros pelo mundo. O retorno do fluxo de capital estrangeiro ocorreu com a subida da bolsa, a partir de abril de 2020 e continuou pelos meses de maio e junho de 2020.

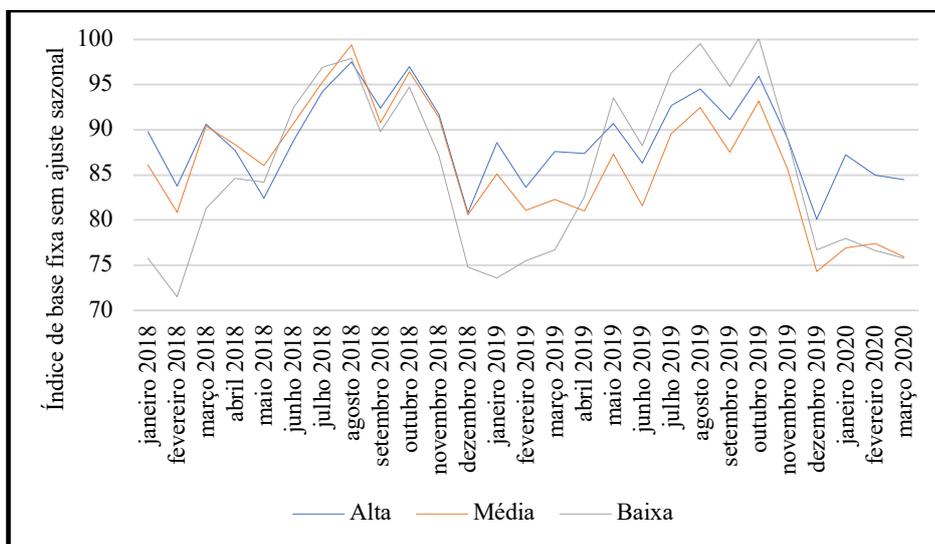
**Gráfico 16 – Fluxo cambial mensal de capital estrangeiro para o Brasil x Ibovespa**



Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal BCB (2020) e Portal Br.Investing.com (2020)

O impacto do desligamento da economia pela pandemia pode ser observado no Gráfico 17, onde pode ser vista a grande redução do consumo de média tensão, aparentemente fora da sazonalidade, a partir de janeiro de 2020.

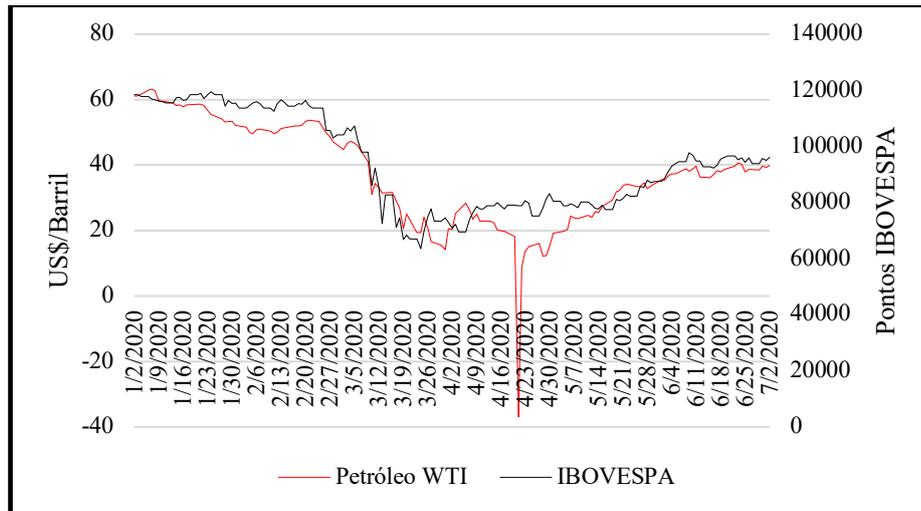
**Gráfico 17 – Intensidade do Gasto com Energia Elétrica no Brasil por classe de tensão**



Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal IBGE (2020)

No Gráfico 18 pode ser verificada a grande queda do preço do barril de petróleo tipo WTI, concomitantemente com a queda das bolsas de valores e cujo preço chegou a ficar negativo em abril de 2020, em função do excesso de produção, falta de consumo e falta de capacidade e custo elevado do armazenamento. O Gráfico 18 permite constatar o impacto causado num dos principais insumos de produção e transporte da sociedade mundial moderna e como a economia mundial foi paralisada com o agravamento da crise sanitária e posteriormente econômica.

**Gráfico 18 – Preço barril petróleo WTI x Ibovespa**



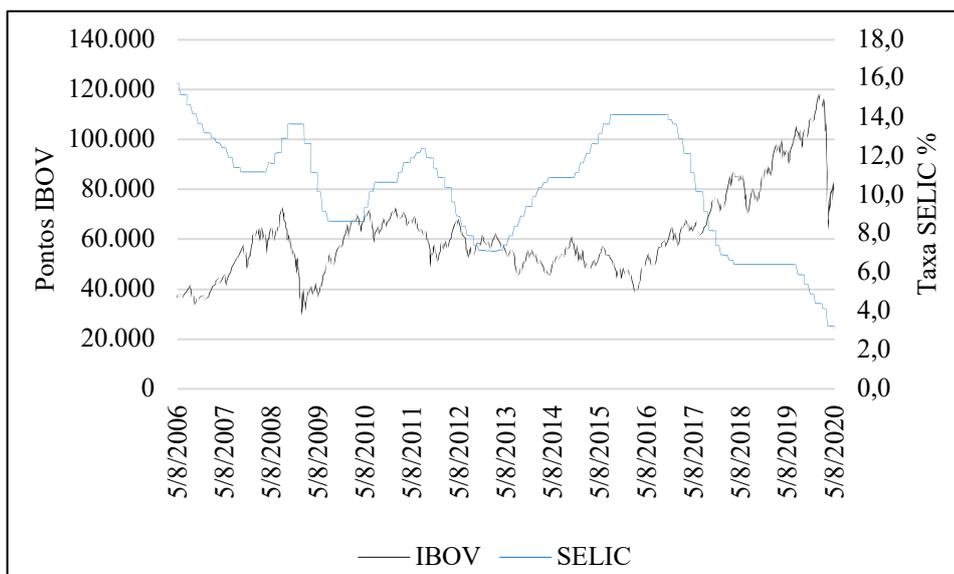
Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal Economatica (2020)

### Novidades trazidas pela crise financeira de 2020

O Gráfico 19 permite visualizar como o índice Ibovespa é aparentemente fortemente correlacionado negativamente com a elevação da taxa de juros Selic. Isto ocorre porque a taxa Selic elevado oferece maior retorno para as aplicações baseadas em juros, que costumam ser de menor risco para os investidores. Taxas Selic elevadas também encarecem o capital para as empresas financiarem suas operações e expansões, reduzindo a atividade econômica.

Pode ser verificado pelo Gráfico 19, que na ocasião do início da crise financeira de 2020, apesar da taxa Selic estar num valor de baixa histórica, a B3 teve uma queda profunda, que não foi acompanhada pela elevação da taxa Selic, como era de costume no Brasil.

**Gráfico 19 – Taxa Selic x índice Ibovespa no período de 2006 a 2020**

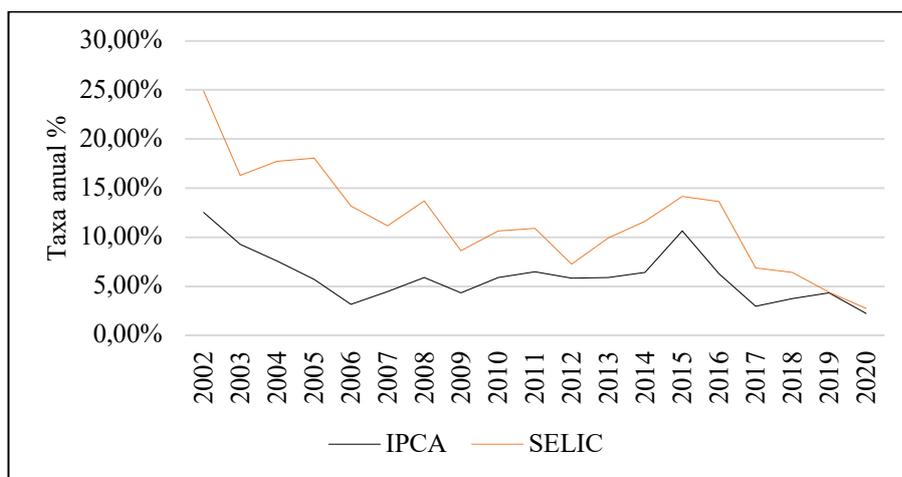


Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Dados Financeiros Economatica (2020)

Aparentemente a confiança dos investidores em ações não foi abalada pela queda histórica do Ibovespa, pois a maioria dos investidores brasileiros pessoas físicas se mantiveram comprados em ações e foram acompanhados por um acréscimo de cerca de 450 mil novos CPF de pessoas físicas que passaram a investir na B3 após abril de 2020.

O Gráfico 20 permite verificar que os ganhos obtidos com os juros não são significativos para os padrões históricos brasileiros, mas quando é considerada a taxa de inflação medida pelo índice IPCA, verifica-se que historicamente é a mais baixa. Quando se calcula a taxa de juros real de aplicações de renda fixa ou DI, que é feita pela subtração da taxa de inflação dos juros nominais, então se obtém um retorno que não atende as expectativas dos novos investidores.

**Gráfico 20 – Série histórica da taxa Selic e taxa IPCA no período de 2002 a 2020**

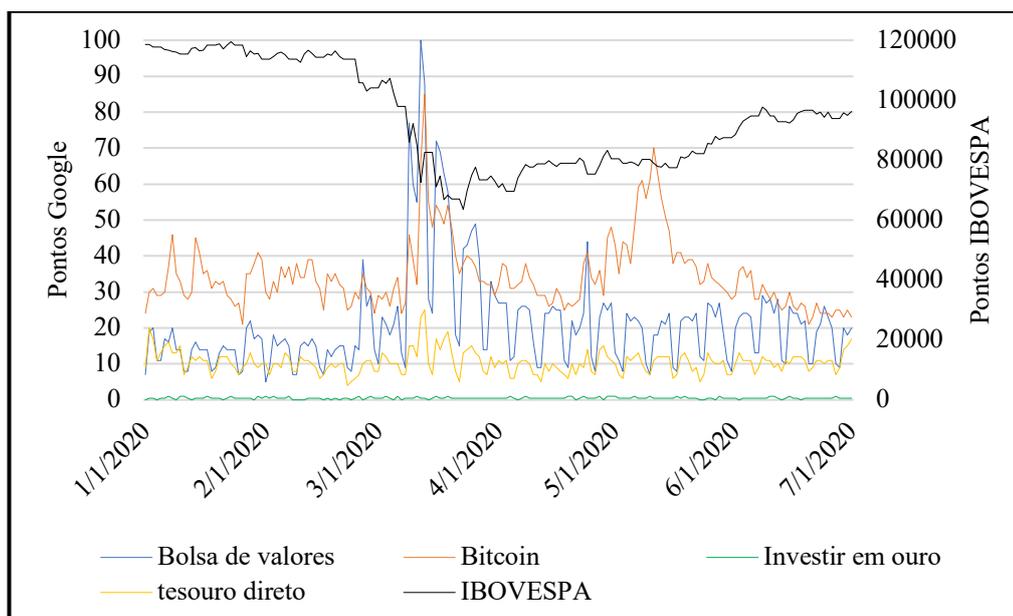


Fonte: Adaptado de Portal Dados Financeiros Economatica (2020) e Portal IPEA Data (2020)

Usando o serviço Google Trends, que é um sistema de análise de dados obtidos do portal de busca da Google, pode ser visto os mais populares termos buscados em um período recente em várias regiões do mundo, e em vários idiomas. O Gráfico 21 foi produzido usando os dados obtidos do Google Trends e expõe as taxas de busca ocorridas do início de janeiro de 2020 ao início de julho de 2020 e que são relacionadas com os termos de busca sobre investimento, tais como: Bolsa de valores, Bitcoin, tesouro direto, investir em ouro e sobrepostas com a variação do índice Ibovespa.

No Gráfico 21 pode ser verificado que em março de 2020, quando se iniciou a grande queda do índice Ibovespa, o interesse de busca relacionado aos termos Bitcoins e Bolsa de valores tiveram uma grande elevação. Isto mostra a preocupação das pessoas e investidores pessoas físicas com os acontecimentos. Pode ser percebido que a elevação do Ibovespa, a partir de maio de 2020 aparentemente reduziu proporcionalmente o interesse pelas Bitcoins, cujo interesse crescente foi retomado de maio a junho de 2020. Pouco interesse adicional foi demonstrado pelas pessoas físicas com relação a Tesouro direto e praticamente nenhum interesse adicional pelo investimento em ouro, que continua sendo aparentemente uma opção que interessa aos grandes investidores profissionais.

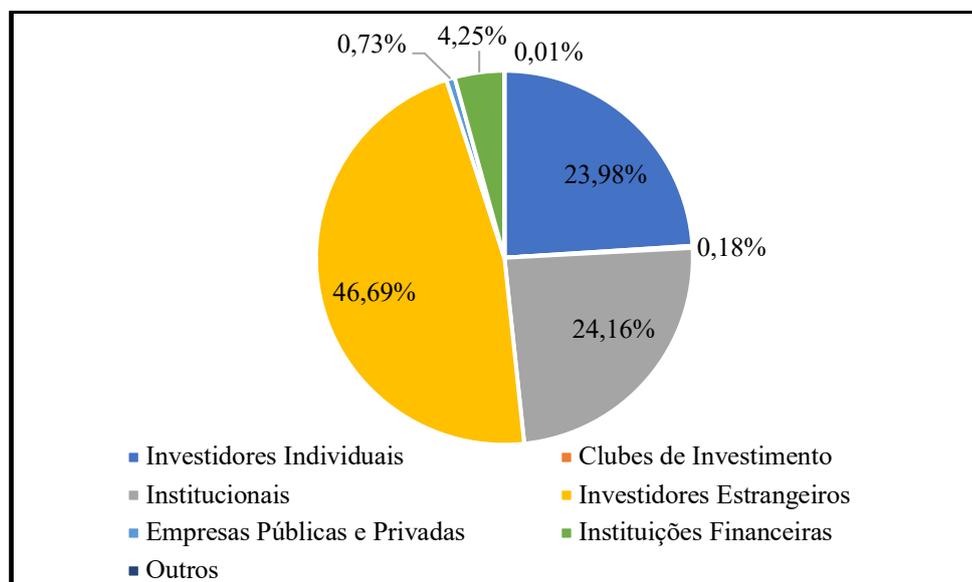
**Gráfico 21 – Taxa de interesse de pesquisa no Google Trends X Ibovespa**



Fonte: Adaptado de Portal Google Trends (2020) e Portal Economatica (2020)

Desde 2018 a bolsa B3 vem recebendo um número crescente de investidores pessoas físicas. Este fato pode ser verificado nos Gráficos 24 e 25. Este crescimento foi acompanhado da redução sistemática da participação dos investidores estrangeiros na B3, até os atuais 46% dos negócios. A participação dos diversos tipos de investidores pode ser verificada no Gráfico 22. Os investidores individuais pessoas físicas já realizavam quase 24% dos negócios da bolsa B3 em junho/2020.

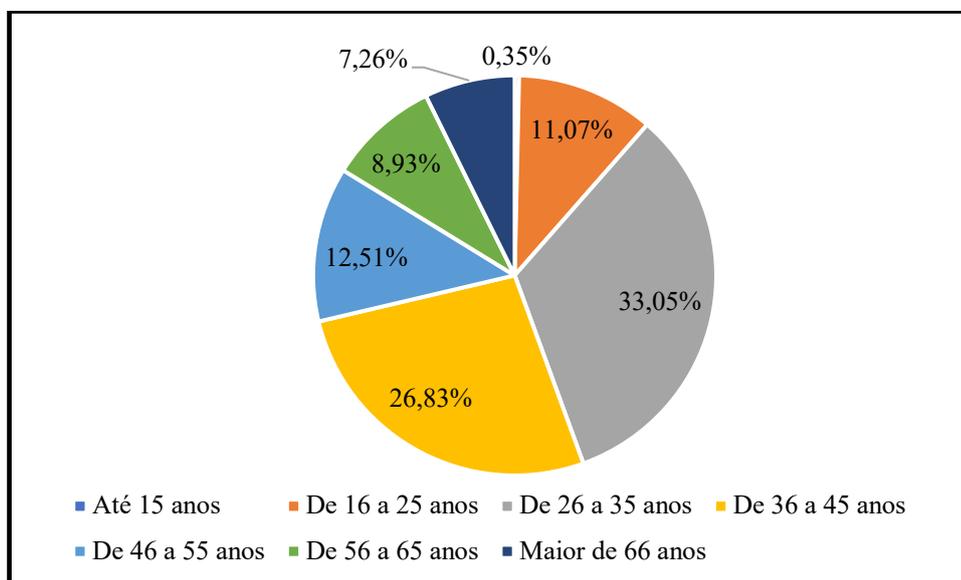
**Gráfico 22 – Participação dos investidores na B3 - Compras e Vendas - Junho/2020**



Fonte: Adaptado pelo Autor dos dados obtidos do Perfil dos Investidores B3 (2020) obtido no portal B3

O Gráfico 23 permite verificar a distribuição dos investidores pessoas físicas por faixa etária. Pode ser verificado que cerca de 44% dos investidores individuais pessoas físicas estão na faixa entre 16 e 35 anos. Este fato indica uma nova geração de investidores jovens e inexperientes que ingressaram como investidores na B3.

**Gráfico 23 – Quantidade de investidores B3 por faixa etária**



Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Perfil dos Investidores B3 (2020) obtido do portal B3

Até então, os investidores individuais pessoas físicas na B3 eram constantes e experientes. Segundo dados obtidos do Perfil dos Investidores B3 (2020), disponíveis no Gráfico 23 esta nova geração de investidores é formada por pessoas jovens, que ainda não havia passado por grandes crises financeiras.

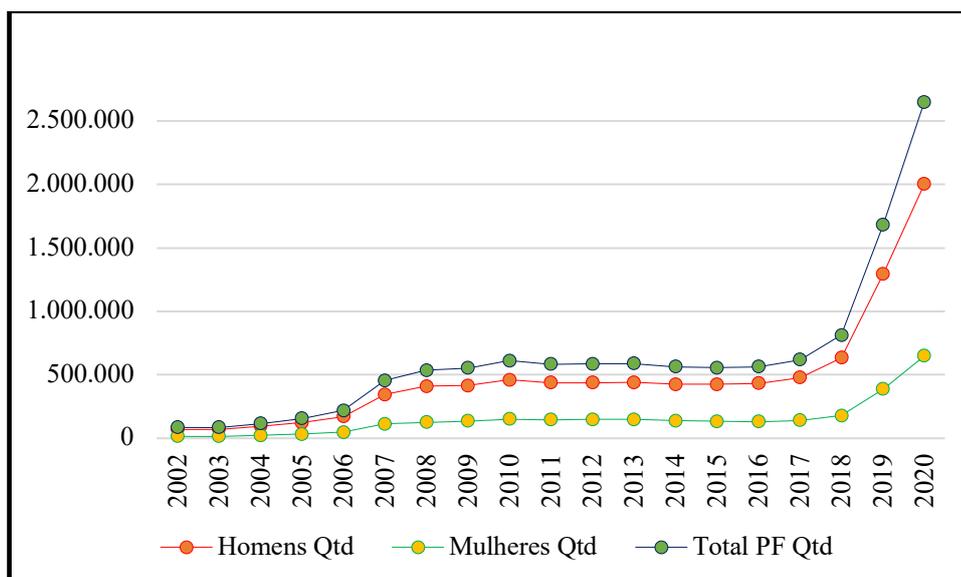
O Gráfico 24 permite verificar a curva histórica de crescimento da participação de investidores individuais pessoas físicas, representados pelos seus respectivos CPF, que cresceram muito consideravelmente em número e participação na B3. O número médio de 500 mil CPF até 2008 subiu para mais de 2,5 milhões de investidores individuais em junho/2020. Durante o período mais agudo de pandemia, entre abril e maio de 2020, foram registrados mais de 450 mil novos investidores individuais ingressando na B3.

O Gráfico 24 também permite verificar que o maior número de investidores individuais pessoas físicas são homens e que esses são mais propensos ao investimento de risco.

Apesar dos ganhos muito maiores prometidos pelo investimento em ações e devido ao fato do índice Ibovespa ter crescido consistentemente desde meados de 2016 a março de 2020, tal como pode ser verificado nos Gráficos 19 e 26, os investimentos em ações têm grande volatilidade e podem representar grande risco de perda para os investidores inexperientes e desavisados.

Portanto, torna-se fundamental que os investidores tomem decisões baseadas no nível de risco e de retorno de cada investimento, tal como sugerido por Ross et al.(2011).

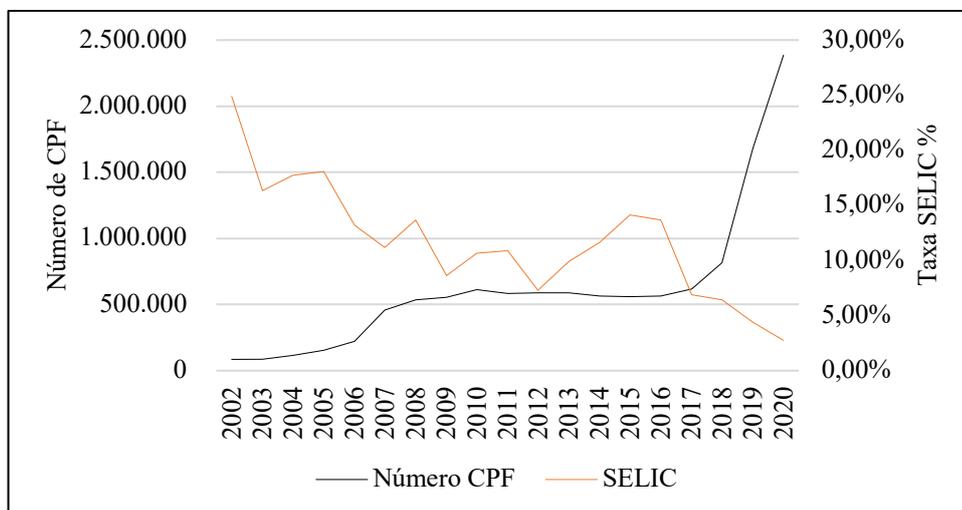
**Gráfico 24 – Crescimento de investidores pessoas físicas na B3 - junho/2020**



Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Perfil dos Investidores B3 (2020) obtido do portal B3

No Gráfico 25 pode ser verificada uma aparente correlação negativa entre a taxa Selic e o número de investidores pessoas físicas na B3. Este fato não tem nenhum paralelo anterior e pode explicar por que a queda da renda fixa, atrelada a Selic e investimentos atrelados à inflação tornaram-se pouco atrativos, o que possivelmente estimulou os investidores a ingressarem na bolsa B3.

**Gráfico 25 – Número de CPF de investidores na B3 x Taxa Selic**

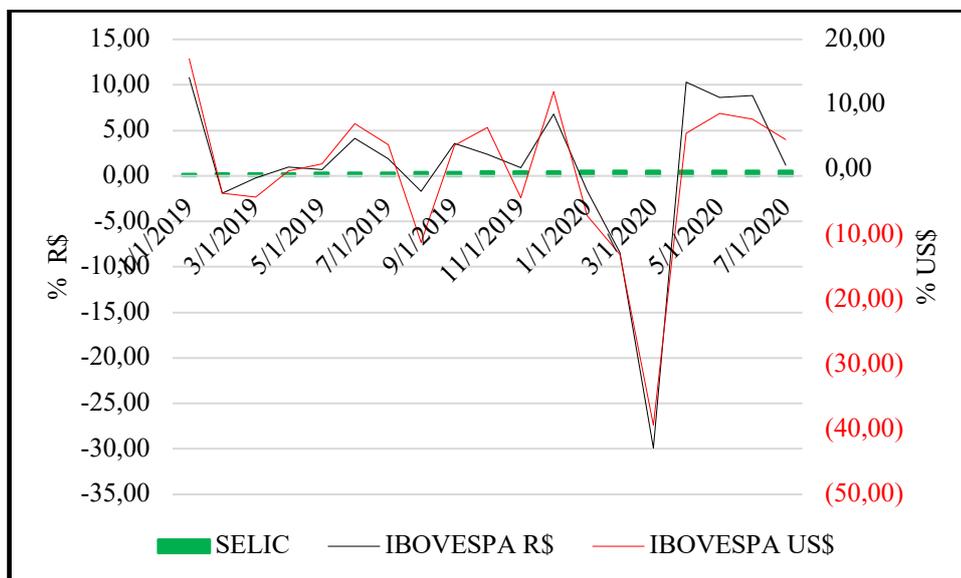


Fonte: Adaptado pelo Autor dos dados obtidos do Portal Economática (2020) e do Perfil dos Investidores B3 (2020) obtido do portal B3

Conforme Bernal e Pascalicchio (2012) o investidor deve fazer uma avaliação do que deseja assumir em termos de retorno, risco e liquidez, ou seja, a possibilidade em converter um ativo financeiro em dinheiro. Esta avaliação permite estabelecer um plano de investimento de forma objetiva e escolher a carteira de ativos financeiros mais conveniente para atingir a meta adequada ao seu perfil.

No Gráfico 26 pode ser observada a taxa diária de elevação e queda (volatilidade) em Dólares e Reais na bolsa B3. Mas, apesar desta volatilidade representar um grande risco de perda para os investidores inexperientes e desavisados, as taxas de retorno que podem ser obtidas são muito maiores do que o retorno obtido com aplicações atreladas à taxa Selic. Este fato pode motivar investidores mais ousados e desavisados.

**Gráfico 26 – Taxas % de elevação e queda da Ibovespa em R\$ e US\$ x Taxa SELIC**



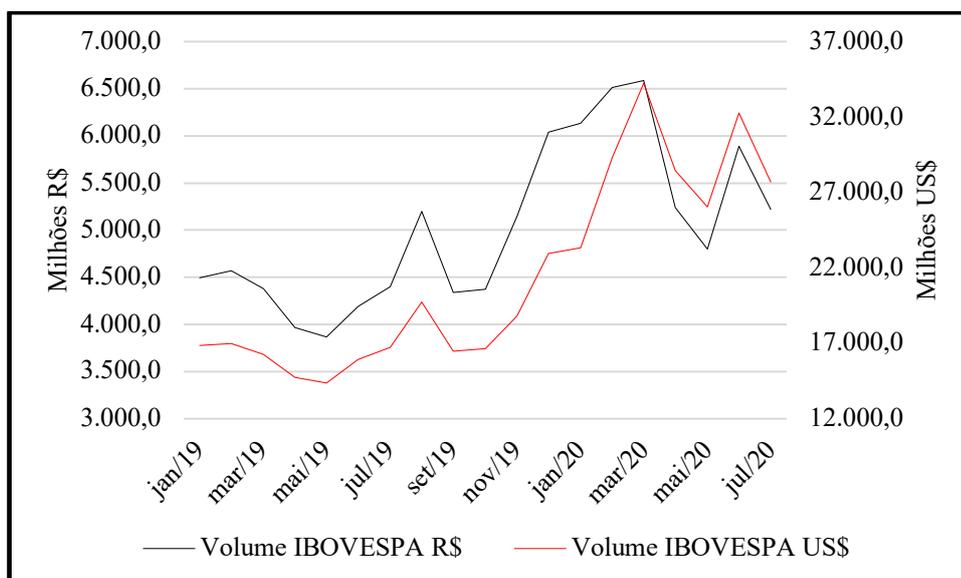
Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal BCB (2020) e Portal Economatica (2020)

### Percepção de retorno x risco dos investidores em 2020

A falta de percepção dos riscos, ou apetite por retornos maiores, veio aparentemente sustentando os volumes de negócios na bolsa B3, mesmo durante a pandemia. O volume médio diário de negócios na bolsa B3 não retornou em junho de 2020 aos níveis do início de março de 2020, mas teve uma rápida recuperação desde maio de 2020, sofreu uma redução em junho de 2020 e uma nova retomada em julho de 2020. Fortes e frequentes subidas e descidas pode indicar o quanto o mercado está sensível as notícias relacionadas ao agravamento ou atenuação da pandemia e de como os governos veem agindo para atenuar os problemas das empresas e pessoas físicas.

O Gráfico 27 permite verificar as variações no volume médio diário na bolsa B3 em Dólares e Reais.

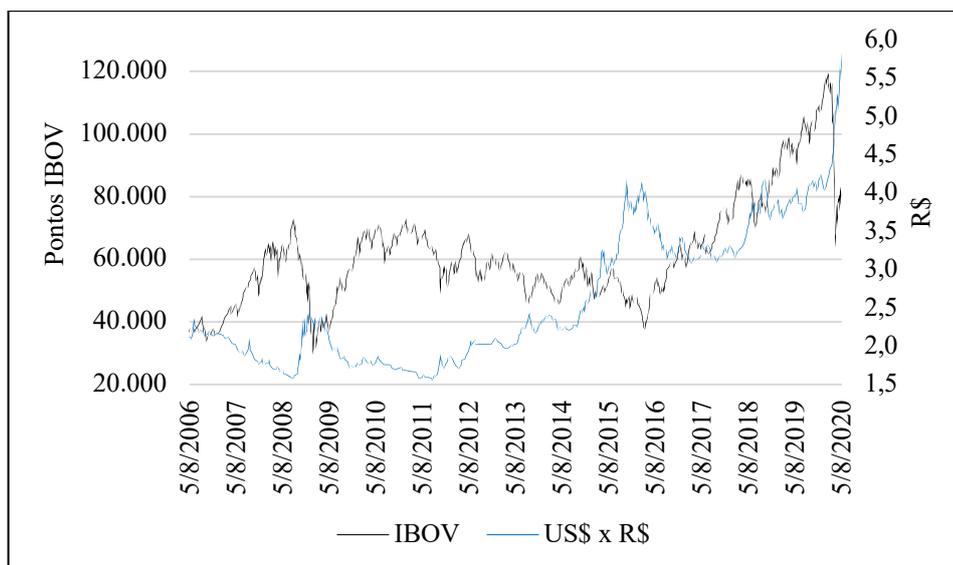
**Gráfico 27 – Volume médio diário na B3 em R\$ e US\$**



Fonte: Elaborado pelo Autor com dados obtidos do Perfil dos Investidores B3 (2020) obtido do portal B3

Aparentemente os novos investidores não consideram significativamente os riscos, tal como ocorria no passado recente, quando havia aparente correlação negativa da paridade Dólar/Real, com as quedas da bolsa B3. Isto ocorreu em 2008, 2016 e 2018. E ocorreu também durante alta do Ibovespa, simultaneamente com a queda da paridade entre Dólares e Reais durante o período de 2018 até final de 2019, quando a tendência do Dólar passa a ser de subida em relação ao Real e sofre uma forte subida, atingindo a máxima histórica nominal. A forte subida do Dólar foi acompanhada pela forte queda do Ibovespa. Este histórico de correlação pode ser observado no Gráfico 28.

**Gráfico 28 – Série histórica US\$/R\$ x Índice Ibovespa no período de 2006 a 2020**



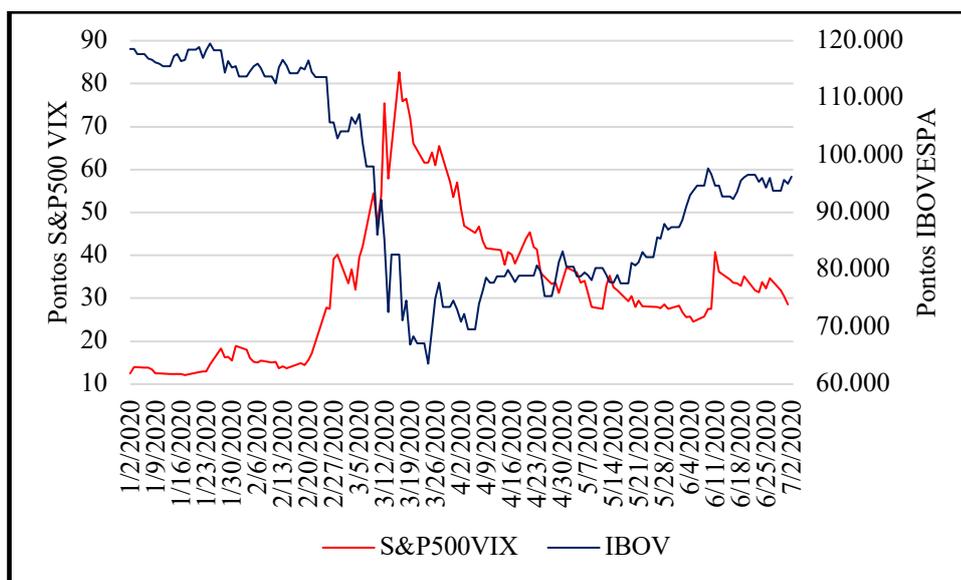
Fonte: Elaborado pelo Autor com dados obtidos do Portal Dados Financeiros Economática (2020)

No Gráfico 29 é apresentada sobreposição do índice de volatilidade S&P500 VIX e índice Ibovespa. VIX é o nome popular do *Volatility Index da Chicago Board Options Exchange* (CBOE), uma medida popular da expectativa de volatilidade do mercado de ações com base nas opções do índice S&P 500. É calculado e divulgado em tempo real pelo CBOE e é frequentemente chamado de índice do temor do investidor com a queda de outro índice. Neste caso, o S&P500.

Conforme pode ser visto no Gráfico 29, no período mais acentuado da queda do índice S&P500, o índice S&P500 VIX se elevou para valores muito elevados. O índice VIX permite verificar o receio dos investidores e a percepção de elevação da volatilidade do índice S&P500.

A No Gráfico 29 pode-se observar que a partir de abril de 2020 o VIX passou a ter tendência de queda, em paralelo com a melhora do índice Ibovespa.

**Gráfico 29 – Índice de volatilidade S&P500 VIX x Ibovespa**



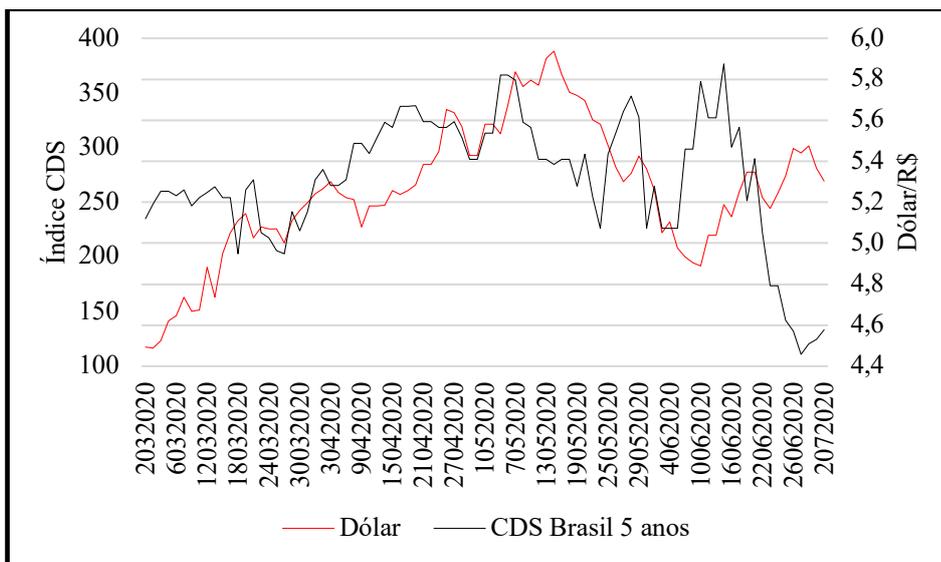
Fonte: Adaptado pelo Autor com dados obtidos do Portal Br.Investing.com (2020)

Um aspecto relevante que pode ser verificado no Gráfico 30, onde se encontram sobrepostas as séries históricas da variação da paridade Dólar/Real, com a variação do índice *Credit Default Swap* (CDS) do Brasil para títulos soberanos de 5 anos. Segundo Ross et al.(2011), o CDS Brasil indica o prêmio de risco a ser pago pelo Governo Brasileiro para investidores, em relação a títulos soberanos equivalentes do Tesouro Americano. Então, o CDS Brasil é o principal indicador de risco para os investidores estrangeiros.

A elevação do CDS significa a elevação do risco de um país e indica a expectativa de maiores taxas de juros sobre os títulos da dívida soberana, que no Brasil está associada a taxa Selic.

No Gráfico 30 pode ser observada uma aparente correlação positiva entre elevação de risco e elevação da paridade entre Dólar e Reais. Esta tendência ocorreu fortemente em 2008, fracamente em 2012 e muito fortemente entre 2016 e 2018. Novamente em 2020, a correlação entre risco do Brasil e elevação da paridade entre Dólar e Reais existiu, mas aparentemente não se verificou mais forte correlação negativa entre ambos, a partir do final de junho de 2020. Ou seja, a elevação da paridade entre US\$/R\$ não necessariamente passou a produzir elevação do CDS Brasil 5 anos e vice-versa.

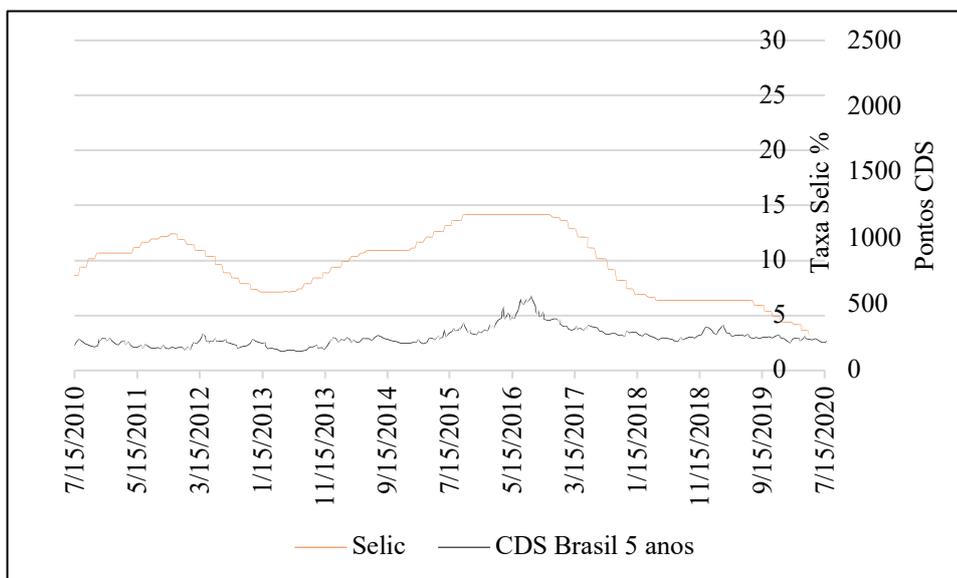
**Gráfico 30 – Série histórica da CDS Brasil 5 anos e paridade US\$/R\$ em 2020**



Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Economatica (2020) e Portal Investing.com (2020)

O Gráfico 31 permite verificar a forte correlação positiva aparente entre a taxa Selic e CDS Brasil, pois historicamente a Taxa Selic era elevada, conforme o risco do Brasil também se elevava. Tal tendência encontra mudança de correlação a partir de 2019, quando a percepção de risco Brasil cai levemente até subir rapidamente e levemente, após o início da crise financeira de 2020. Porém a taxa Selic caía mais abruptamente e continuou caindo, apesar da elevação da percepção do risco de *default* da dívida brasileira pelos estrangeiros.

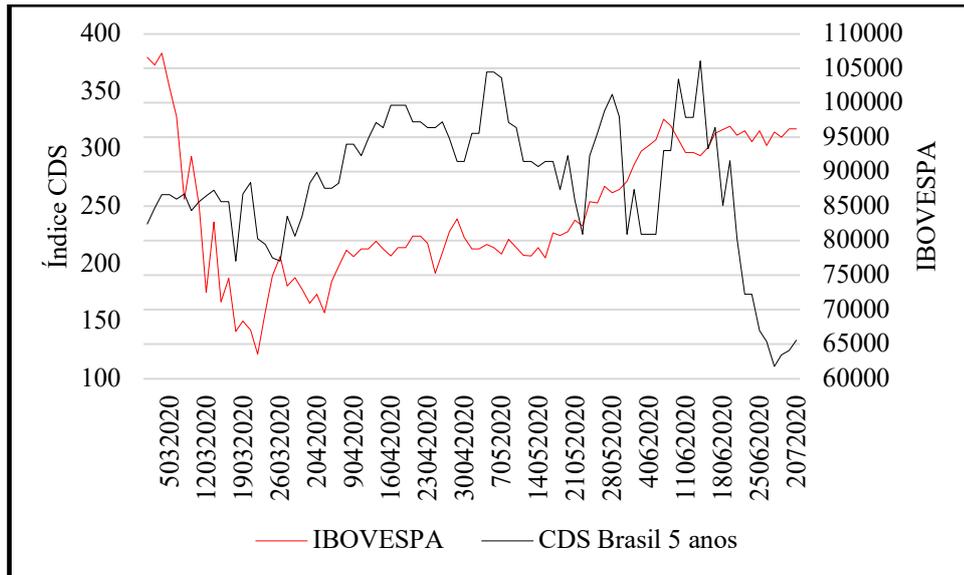
**Gráfico 31 – Série histórica da CDS Brasil 5 anos e taxa Selic no período de 2002 a 2020**



Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Economatica (2020) e Portal Investing.com (2020)

O Gráfico 32 permite constatar correlação negativa aparente entre Ibovespa e indicador CDS Brasil 5 anos, que demonstra que forte elevação do CDS Brasil costumava ser seguida pela queda do índice Ibovespa. Tal fato pode ser verificado nos anos de 2002, 2008, 2016 e novamente com a precipitação da crise financeira em 2020. Porém, a partir de junho de 2020, aparentemente a correlação entre CDS Brasil 5 anos e Ibovespa se enfraqueceu significativamente.

**Gráfico 32 – Série histórica da CDS Brasil 5 anos e do índice Ibovespa em 2020**



Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Investing.com (2020)

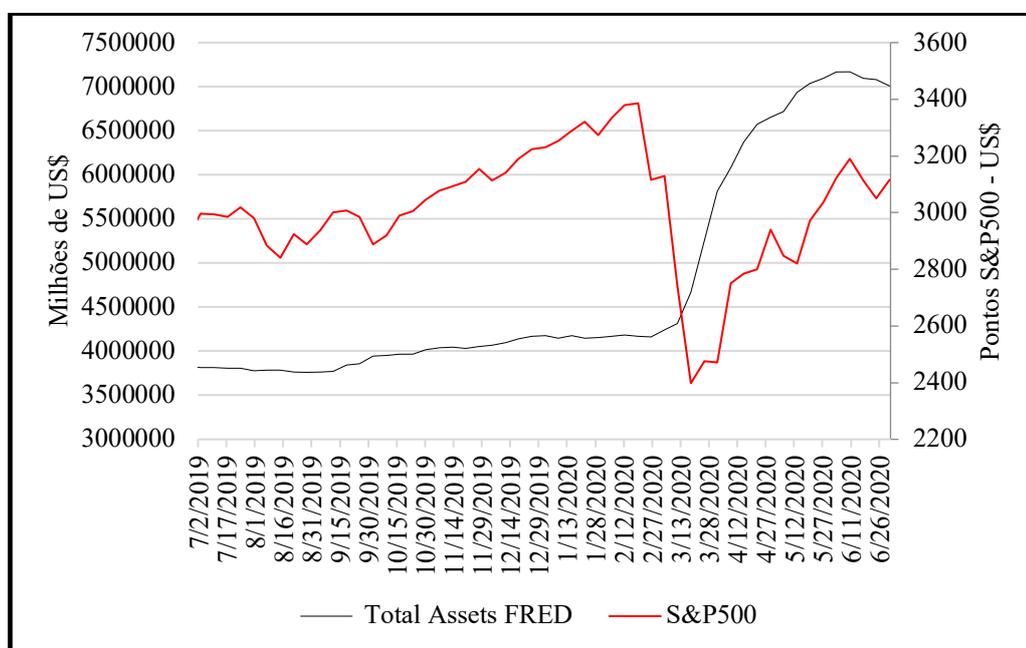
## Os investidores e a maior inundação de liquidez da história

Avaliando os gráficos apresentados anteriormente e considerando as informações obtidas do Gráfico 33, pode ser verificado o quando a introdução de liquidez pelos bancos centrais dos países foi fundamental para mitigar no curto prazo os efeitos destrutivos da paralização causada pela pandemia na economia.

Em especial, o FRED, o Banco Central dos EUA, executou a maior ação de injeção de liquidez direta na economia que se tem notícia. As consequências de longo prazo desta enorme quantidade de capital distribuída em tão pouco tempo, deverá ser assunto para grandes discussões acadêmicas e constatações de efeitos práticos por muitos anos.

A opção de criar o Gráfico 33 com dados obtidos de fontes americanas e sobre o mercado dos EUA deveu-se a maior confiabilidade e disponibilidade. Como o comportamento dos investidores das bolsas B3 e de Nova York são muito correlacionados, então esta avaliação é válida para entender o tamanho da injeção de liquidez a correlação aparente com a recuperação do índice S&P500.

**Gráfico 33 – Total de ativos comprados pelo Federal Reserve US x Índice S&P500**



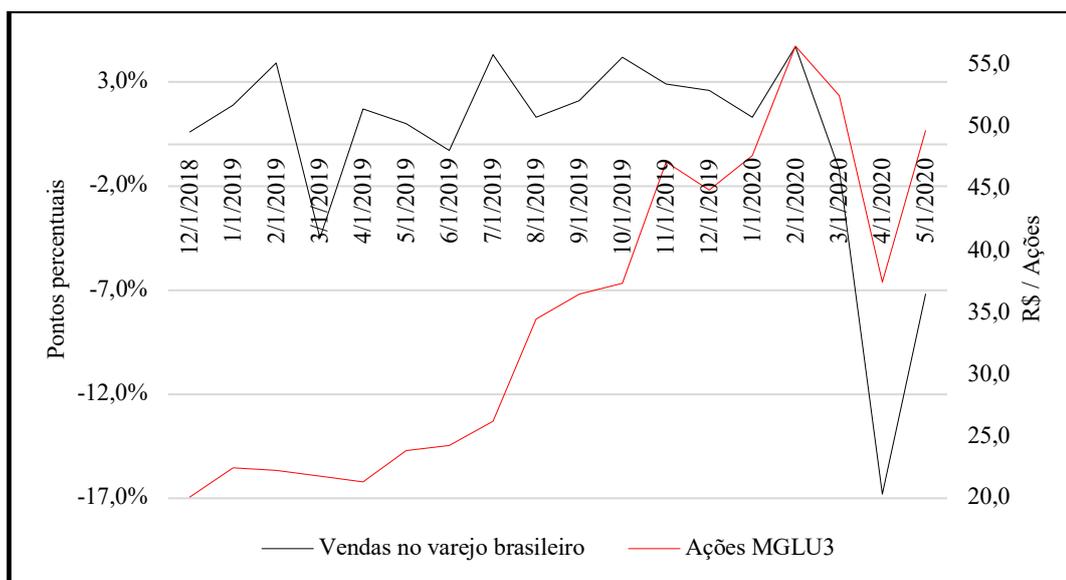
Fonte: Criado pelo Autor com dados obtidos do Portal Federal Reserve Bank of St. Louis (2020) e Portal Economatica (2020)

## Os investidores apostam nas empresas inovadoras e da nova economia

O comportamento verificado dos investidores em ações no Brasil e nos EUA foi priorizar as ações de empresas que atuam de modo digital, ou são importantes empresas de tecnologia, que alavancam novos negócios e crescem, apesar da paralisia econômica causada pela pandemia.

O Gráfico 34 permite verificar a evolução das vendas no varejo no Brasil, sobreposta com a evolução do valor das ações da Magazine Luiza.

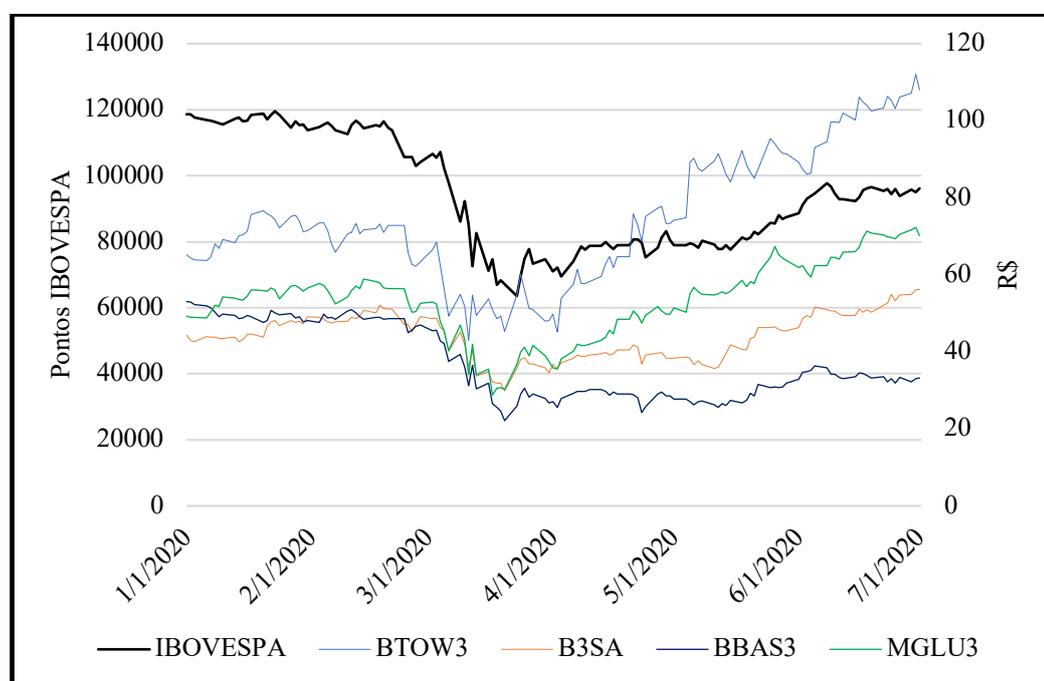
**Gráfico 34 – Índice Vendas no Varejo x Ações Magazine Luiza**



Fonte: Elaborado pelo Autor com dados do Portal Investing.com (2020)

O Gráfico 35 permite constatar que no Brasil as ações de empresa inovadoras, que atuam no mercado digital, ou são consideradas empresas de alta tecnologia, tem tido recuperação mais rápida e maior perspectiva de crescimento de valor, em função das aposta dos investidores, que possivelmente acreditam que essas empresas terão melhores resultados futuros.

**Gráfico 35 – Comparação entre ações x Ibovespa**

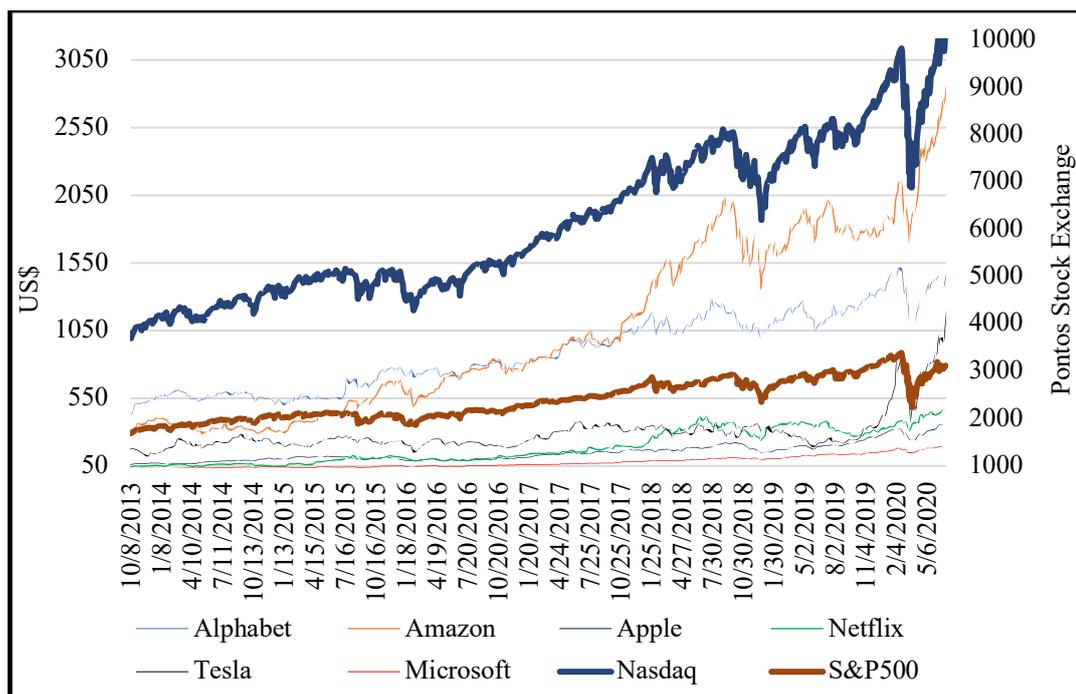


Fonte: Elaborado pelo Autor com dados do Portal Economatica (2020)

O grande crescimento de valor das empresas com modelos de negócios considerados inovadores e que atuam com cadeias digitais e tecnologias, vem acontecendo nos EUA a bastante tempo.

O Gráfico 36 permite avaliar como as empresas americanas inovadoras, mas consolidadas e de grande porte, conseguiram crescer mesmo durante a pandemia de 2020 e têm seu valor de mercado crescendo muito mais que as empresas tradicionais. Mesmo comparativamente com os índices S&P500 e Nasdaq, as empresas americanas inovadoras mais importantes apresentam crescimentos maiores e mais rapidamente que os próprios índices.

**Gráfico 36 – Comparação entre ações de tecnologia x S&P500 x NASDAQ**



Fonte: Elaborado pelo Autor com dados do Portal Economica (2020)

## CONCLUSÕES

A crise financeira de 2020 foi provocada principalmente pela pandemia do COVID-19.

A economia veio se recuperando gradativamente desde maio de 2020, os índices das principais bolsa de valores, dentre eles o índice Ibovespa que se recuperou a níveis próximos de 10% a 20% dos valores de março de 2020.

A recuperação sustentável da economia deverá começar a ocorrer realmente após o término da pandemia, que deverá finalizar somente após a criação de uma vacina e a aplicação na maioria da população.

Os gráficos criados e estudados, permitiram avaliar que existe um descompasso entre a aparente recuperação das bolsas e a economia real. Apesar dos índices das principais bolsas de valores serem considerados indicadores antecedentes da economia, parece haver um excesso de otimismo dos investidores na bolsa B3, e relação aos indicadores da economia real.

Houve uma aparente mudança de perfil de parte dos investidores mais jovens, que passaram a operar na bolsa B3. Este fato parece ser uma tendência, desde que a taxa Selic permaneça em níveis tão baixos quanto os atuais.

## REFERÊNCIAS

BCB. Banco Central do Brasil. Ministério da Indústria e Comércio. Balança comercial brasileira: Acumulado do ano. [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br). Obtido de: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/notasmetodologicas>. Estatísticas de Comércio Exterior (2020). Acesso: 02/07/2020.

BERNAL, P. S. M.; PASCALICCHIO, A. C. Gestão de Finanças e Investimentos: Guia Prático. Editora Érica. 2012.

DELATORRE, E.; MIR, D.; GRÄF, T.; BELLO, G. Tracking the onset date of the community spread of SARS-CoV-2 in Western Countries. Instituto Oswaldo Cruz. Fundação Oswaldo Cruz. 2020.

FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS. FRED Graph Observations. Federal Reserve Economic Data. Economic Research Division. 2020. Disponível: <https://fred.stlouisfed.org>. Acesso: 10/07/2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (IBGE/SCN Trimestral). 2020. <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38414>. Acesso: 10/07/2020.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Atividade econômica: revisão das previsões de crescimento 2020/2021. Carta de conjuntura. Número 47 — 2º Trimestre de 2020.

MESQUITA, M.; TORÓS, M. Considerações sobre a Atuação do Banco Central na Crise de 2008. Trabalhos para discussão 202. Banco Central do Brasil. 2010.

PORTAL B3, PERFIL DOS INVESTIDORES B3 (2020). [http://www.b3.com.br/pt\\_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/consultas/mercado-a-vista/historico-pessoas-fisicas/](http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/consultas/mercado-a-vista/historico-pessoas-fisicas/). Acesso: 12/05/2020.

PORTAL DADOS FINANCEIROS ECONOMATICA (2020). <https://economatca.com/>. Acesso: 12/07/2020.

PORTAL DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV (2020). <https://portal.fgv.br/>. Acesso: 12/05/2020.

PORTAL GOOGLE MOBILITY\_2020. <https://www.google.com/covid19/mobility/>. Acesso: 10/07/2020.

PORTAL GOOGLE TRENDS. 2020. <https://trends.google.com.br/trends/?geo=BR>. Acesso: 10/07/2020.

PORTAL INVESTING.COM. <https://br.investing.com>. Acesso: 12/07/2020.

PORTAL INVESTING.COM; BRAZIL CDS 5 YEARS USD (BRGV5YUSAC=R).  
<https://br.investing.com/rates-bonds/brazil-cds-5-years-usd>. Acesso: 12/05/2020.

PORTAL IPEADATA (2020). <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38414>. Acesso: 10/07/2020.

PORTAL OUR WORLD IN DATA. 2020. <https://ourworldindata.org/coronavirus-source-data>. Acesso: 10/07/2020.

ROSS, S.A.; WESTERFIELD, R.W.; JORDAN, B.D. Fundamentals of corporate finance. 9th ed. The McGraw-Hill/Irwin. 2011.

TOBLER, R, INDICADORES DE MERCADO DE TRABALHO - Publicação mensal da FGV IBRE – Instituto Brasileiro de Economia - 2020.

WHO Timeline - COVID-19; 27 April 2020 Statement; Last updated 27 April. <https://www.who.int/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>. Acesso: 14/05/2020.

## AS POLÍTICAS DA DESIGUALDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA

Carolina Ormonde Martins<sup>61</sup>

Guilherme Henrique Feriani<sup>62</sup>

### Introdução:

O presente artigo se objetiva em analisar as políticas públicas adotadas pelo Brasil frente a pandemia mundial da COVID-19. Salienta-se que as sequências de instabilidades políticas e econômicas do país que se desenrolaram ao longo de vários anos são determinantes para a incidência das medidas sociais do Estado somente para uma parte minoritária da população, principalmente neste momento de crise sanitária.

Observando as políticas públicas adotadas por diversos países que obtiveram sucesso no combate a pandemia, pode-se traçar uma análise histórica e social, considerando o nível de desenvolvimento desses países, superior ao Brasil, com estruturas políticas sólidas, não sendo a preocupação nesse momento o ideal de cada partido político, mas sim, a saúde de cada indivíduo.

A concepção liberal de colocar a economia em frente das medidas sociais prevalece no país, já que a população não pode optar por se resguardar contra o corona-vírus, devido à necessidade de trabalhar para obter recursos para subsistência pessoal e familiar. A relativização do liberalismo existe, mas é para poucos, para aqueles que por fazerem parte das camadas com maior poder aquisitivo da sociedade, têm acesso a medidas sanitárias e possibilidade de trabalho na modalidade *home office*.

O cenário do país é crítico pela falta de conhecimento do novo vírus e maneiras de o combater, falta de vacina e discursos desarmônicos entre os agentes públicos sobre formas de contenção da disseminação viral. Também, prevalece o sentimento de ansiedade e incerteza da população em relação a liderança do Ministério da Saúde, cujo cargo foi substituído mais de uma vez no ano.

Assim, a partir da exposição do desenvolvimento dos Estados e análise das políticas públicas adotadas no mundo, insere-se o termo da biopolítica da precariedade, a fim de salientar a dificuldade da nação brasileira, e de outras nações, em enfrentar uma crise sanitária com tamanhas incertezas.

### Configurações de Estado e a Origem das Políticas Públicas

Em meados do século XVII, surgiu o Estado Moderno, decorrente da abolição dos Estados de caráter absolutista e monárquico, cuja regulação das ações humanas se baseava na vontade individual do monarca, sendo lei aquilo estabelecido pelo soberano (COMPARATO, 2002).

---

<sup>61</sup> Graduanda do curso de Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie, TIA:31800858.

<sup>62</sup> Graduando do curso de Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie, TIA: 31805681

De acordo com a corrente liberalista de Locke, o Estado Moderno, a fim de propiciar maior segurança aos indivíduos, introduziu na sociedade civil o objetivo da preservação da propriedade, essa que por sua vez engloba as vidas, liberdades e bens individuais. Dessa forma, o positivismo tomou forma, nascido com o poder legislativo trouxe força e obrigatoriedade para as leis, que se tornaram regra geral (COMPARATO, 2002).

Nesse sentido, a ideia de duplo Estado de guerra é elaborada por Montesquieu, pela necessidade da normatização para proteção dos interesses individuais e o regimento dos homens em sociedade, sendo então, conhecido o Direito das Gentes como as leis que regem diferentes povos, o Direito Político como as leis que regem governantes e governados e, por fim, o Direito Civil, como sendo as leis que regem as relações entre cidadãos (COMPARATO, 2002).

Observa-se assim, que o Estado Moderno teve origem nas correntes liberalistas, positivando normas concretas em favor da proteção das liberdades individuais, sendo sinônimo de segurança. Rousseau explica o que realmente trata-se a liberdade: “A liberdade é o direito de fazer tudo que as leis permitem; pois se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem, já não haveria mais liberdade, uma vez que os outros teriam, da mesma forma, esse poder” (COMPARATO, 2002).

No entanto, essa estrutura sólida de Estado construída pelas Constituições Liberais sofre uma relativização, pois surge o interesse da população consumidora e produtora em atividades sociais provindas do Estado, guiando-se a uma nova estrutura de governo em que não se preze somente a segurança física e jurídica, mas também realizações que prezem finalidades comuns do povo. Dessa forma, surge o Estado Social de Direito, reorganizando a atividade estatal em função de finalidades coletivas e deixando o Estado Liberal em período limitado no tempo passado, impedindo o sucesso de tentativas de sua restauração. Com isso, o Estado passa ter sua legitimidade fundada na soberania do povo, adotando políticas públicas para atingir objetivos comuns dos cidadãos através da inserção de princípios e argumentos jurídicos e políticos (COMPARATO, 2002).

Nesse seguimento, o termo política é entendido como programa de ação governamental que estabelece padrões de conduta a fim de traçar metas a serem alcançadas, ou conforme Ronald Dworkin, política trata-se de uma melhoria na econômica e social da comunidade (Ronald Dworkin apud COMPARATO, 2002). Na prática, as políticas sociais também entendidas como políticas públicas, se manifestam em enfoques voltados à educação, saúde, saneamento, moradia e previdência, etc., mas é necessário para a compreensão de sua origem, a diferenciação entre Estado e Governo (HOFLING, 2001).

Estado é o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo, enquanto Governo é o conjunto de projetos e programas que partem da sociedade. Com isso, entende-se que o governo se configura dentro de uma estrutura advinda de uma corrente sócio-política para desempenhar funções do Estado por determinado período (HOFLING, 2001).

As políticas sociais se originaram com movimentos populares do século XIX, decorrentes das primeiras Revoluções Industriais, pela existência de conflitos entre capital e trabalho, e reivindicando ao Estado proteção para sociedade através da redistribuição de benefícios que visem diminuir as desigualdades, interferindo assim nas relações entre os indivíduos (HOFLING, 2001).

O marxismo moderno defendido pelo sociólogo Claus Offe traz compreensões da ampliação das políticas adotadas pelos Estados, no contexto de um capitalismo contemporâneo. Para Clauss o Estado regula as relações sociais a fim de manter as relações capitalistas, já que em momentos de crises do capitalismo a competência dos indivíduos é diminuída, como por exemplo,

no trabalho e na educação, passando determinadas tarefas privadas a serem realizadas pelo Estado. Assim, sem simetria nas relações entre proprietários do capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como um regulador dessa relação para manutenção do estado capitalista, utilizando-se das políticas sociais para efetivar essa regulação e manter o controle das pessoas inseridas nas relações produtivas (HOFLING, 2001).

Considerando os problemas estruturais do capitalismo em relação a parte da população detentora da força de trabalho, os assalariados, o Estado cria um meio de amortizar os problemas gerados, adequando meios materiais de reprodução para seu próprio mantimento através das políticas sociais, conforme menciona Hofling (2001). Dessa maneira, pode-se concluir que os impactos das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem com os efeitos dos conflitos de interesses expressos nas relações sociais de poder, como exposto por Offe em seu trabalho “novo pacto social”:

Os problemas de um país não vão ser resolvidos apenas pela ação do Estado ou do mercado. É preciso um novo pacto, que resolve o dever do Estado de dar condições básicas de cidadania, garanta a liberdade do mercado e da competição econômica e, para evitar o conflito entre esses dois interesses, permita a influência de entidades comunitárias (Entrevista publicada em Veja, abril de 1998)." (Claus Offe apud HOFLING, 2001).

Em contraposição ao marxismo moderno apresentado, o ideal liberalista defendido pelos contratualistas, como Locke e Adam Smith, mostra que as políticas liberais são voltadas para a garantia dos direitos individuais, como o direito natural da propriedade, não possuindo o Estado poder de regular as relações sociais, somente arbitrá-las. A partir disso, encontra-se concepções atuais de Estados Neoliberais, aqueles que adotam teses do liberalismo clássico, como a não interferência do Estado para prejudicar a auto regulação do mercado, sendo a livre iniciativa a base da atividade econômica e a defesa das liberdades individuais (HOFLING, 2001).

As políticas sociais dão forma ao Estado de Bem-Estar Social, que é entendido pela corrente Neoliberal como uma objeção às liberdades individuais por tentar regular desequilíbrios das relações e, em decorrência disso, bloquear a auto regulação mercantil e impedir a livre concorrência privada devido as intervenções aplicadas na sociedade, prejudicando as relações de trabalhos. Dessa forma, é claro que as políticas de governo em um Estado Neoliberal são de compensação, pois não há inserção de recursos suficientes para uma qualidade plausível, de modo que aqueles que buscam melhores serviços recorram aos privatizados, por sua liberdade de escolha individual, dessa forma, pagam impostos, mas não contribuem com o progresso social (HOFLING, 2001).

Mesmo que todos paguem pelo serviço, como por exemplo, a educação, o dinheiro arrecadado não é suficiente para sua eficiência, e possibilidades do mercado privado impedem sua eficácia. Além disso, não há concorrência entre esses serviços públicos, sendo mais um fator por sua baixa qualidade (HOFLING, 2001).

O Estado, portanto, não deve somente oferecer serviços, mas deve reestruturar o modo de construção dos direitos sociais, já que em uma sociedade repleta de desigualdades, como a brasileira, é preciso formar cidadãos competitivos frente uma ordem mundial globalizada. (HOFLING, 2001)

## **Políticas Públicas, Pesquisa e Inovação**

Com o advento das crises sanitária e econômica mundiais gerada pela Covid-19, as áreas da pesquisa e desenvolvimento econômico tem se destacado nas políticas públicas internacionais. Conforme apontam muitos pesquisadores, o retorno à normalidade só será possível após o desenvolvimento de uma vacina ou um tratamento comprovadamente eficiente. Além disso, não se sabe mensurar ainda todos os impactos que o novo vírus trará a saúde das pessoas e as economias mundiais. Com isso, muitos países têm focado suas políticas e recursos em desenvolvimento e pesquisa para buscar soluções a essas questões, dentre eles, o Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade (2020) destaca quatro: Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Canadá.

Desde março, os Estados Unidos já lançaram três pacotes com medidas econômicas e sanitárias para amenizar os impactos da pandemia. O primeiro, lançado em 06 de março foi o *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*, onde foram destinados 836 milhões de dólares extras para o Instituto Nacional de Alergia e Doenças Infecciosas na pesquisa sobre a Covid-19. Essa lei também incluiu um fundo emergencial para saúde e serviços sociais, vinculado ao Departamento de Saúde norte-americano no valor de 3,1 bilhões de dólares, mais do que dobrando o orçamento disponível para este Fundo em relação ao ano passado (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

Posteriormente, com o agravamento da crise, foram implementadas medidas sanitárias e de assistência à saúde com o *Families First Coronavirus Response Act* e, por fim, o pacote histórico de medidas econômicas que previa a injeção de 1 trilhão de dólares na economia, denominado de *Cares Act*, que também trouxe novas provisões para pesquisa e desenvolvimento, totalizando mais de 6 bilhões de dólares (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

A Alemanha, através de um pacote de medidas para o combate a Covid-19 estimado em 750 bilhões de euros passou a socorrer sua economia nacional. Uma parte dessas medidas será financiada pela aprovação de um orçamento suplementar, com recursos adicionais de 122,5 bilhões de euros. O orçamento inclui 160 milhões de euros para o Ministério da Educação e Pesquisa, destes, 145 milhões serão encaminhados à pesquisa e inovação na área da saúde, especificamente para o desenvolvimento de uma vacina e de tratamentos do novo vírus. O Ministério Alemão, diante de tal orçamento, definiu três áreas prioritárias para investir: (1) pesquisas para identificar a biologia, as rotas de transmissão e a dinâmica do vírus, que teve uma chamada de financiamento de 15 milhões de euros no início de março; (2) o desenvolvimento de drogas para tratar a doença, tanto novos princípios ativos quanto substâncias já conhecidas; (3) apoio ao *Coalition for Epidemic Preparedness Innovation* (CEPI) no desenvolvimento de uma nova vacina, na qual se destinará a maior parte do recurso adicional, cerca de 140 milhões de euros (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

Ademais, conforme se observa nas iniciativas do próprio Ministério, além dos recursos adicionais, também se tem redirecionado o orçamento já existente em direção a pesquisas sobre a nova doença. Também foi estabelecida uma rede de pesquisa, com mais 150 milhões de euros adicionais (não especificado se são provenientes do orçamento suplementar ou do orçamento de 2020), para ligar as atividades de pesquisa das escolas médicas alemãs a fim de criar uma força-tarefa nacional de combate a pandemia e uma base de dados de pacientes (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

Outro projeto divulgado é o apoio, com 1,5 milhão de euros, ao *Solidarity Trial* da Organização Mundial da Saúde (OMS). Por fim, com o objetivo de garantir que as pequenas

empresas sobrevivam à epidemia, a Alemanha investiu 2 bilhões de euros em fundos de capital de risco e estabeleceu medidas de proteção de *startups* (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

O Canadá, como sua primeira medida, anunciou o *Covid-19 Response Fund*, um fundo voltado para a saúde e a segurança da população e que passou a compor o *Canada's Covid-19 Economic Response Plan*, com um investimento adicional de CAD\$ 275 milhões em pesquisa para se desenvolverem vacinas, antivirais e ensaios clínicos. Além disso, o *Strategic Innovation Fund Covid-19* destinou CAD\$ 192 milhões em apoio a projetos de grandes empresas canadenses para desenvolver soluções para a superação da pandemia (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

Dois outras instituições, o *National Research Council of Canada* (NRC) e o *Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada* (NSERC), instituíram medidas que fomentam a pesquisa e a inovação. O NRC, com CAD\$ 15 milhões, estabeleceu o *Pandemic Response Challenge Program*, composto por integrantes do governo, academia e iniciativa privada, para debater lacunas e desafios específicos da pandemia identificados por especialistas em saúde do Canadá. O NSERC estabeleceu um programa, igualmente de CAD\$ 15 milhões, a fim de estimular parcerias acadêmico-industriais para pesquisa e o desenvolvimento de soluções relacionados a pandemia. Na segunda etapa, há previsão de CAD\$ 1 bilhão em investimentos para pesquisas em saúde contra a Covid-19, principalmente para se desenvolver uma vacina e se produzirem tratamentos e rastrear o vírus, onde redes de pesquisa ou instituições e empresas com objetivos específicos terão o direcionamento de uma parte desses investimentos. No total, aproximadamente CAD\$ 1,330 bilhões serão investidos em pesquisa e inovação nas duas fases anunciadas (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

No início de abril o Reino Unido anunciou um fundo de 20 milhões de libras para o desenvolvimento de novas tecnologias com foco nas novas formas de trabalho que surgiram ou se intensificaram com a pandemia, a fim de fortalecer a resiliência das empresas em diversas indústrias por causa do distanciamento social. Fundo este que auxiliará em até 50 mil libras as empresas com projetos de inovação em meio à crise. Também foram fornecidas mais de 250 milhões de libras para pesquisas e desenvolvimento de vacinas para o vírus (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

Além disso, através do *Covid-19 Genomics UK Consortium*, consórcio do qual participam instituições públicas e privadas, o Reino Unido investiu inicialmente 20 milhões de libras na busca de sequenciar o genoma do vírus e acompanhar suas mutações no país. Por outro lado, o pacote de suporte para empresas inovadoras tem como objetivo preservar a capacidade de inovação das empresas britânicas que foram atingidas pela crise, incluindo um fundo de 500 milhões de libras para empresas de alto crescimento, sendo metade contribuído pelo governo e outra metade complementada por investidores privados. O pacote também contém 750 milhões de libras em subsídios e crédito para micro e pequenas empresas inovadoras, que serão disponibilizados pela *Innovate Uk* (agência de inovação britânica). No total, o Reino Unido, até o momento, disponibilizou mais de 1,3 bilhão de libras em estímulos à pesquisa e à inovação na crise da Covid-19 (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

No Brasil, até o início de maio já haviam sido anunciados dois editais para apoiar pesquisas na área. O primeiro, no valor de 20 milhões de reais (sendo 10 milhões de reais provenientes de recursos federais), foi lançado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações

(MCTIC) em conjunto com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo para empresas interessadas no desenvolvimento de tecnologias para o combate ao novo vírus, tendo por objetivo a pesquisa e desenvolvimento de testes diagnósticos, ventiladores pulmonares, equipamentos de proteção individual e outras necessidades (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

O segundo edital teve o valor de 50 milhões de reais (sendo 20 milhões destes fornecidos pelo Ministério da Saúde) e foi lançado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em parceria com o Ministério da Saúde, a fim de direcionar pesquisadores interessados em desenvolver sobre tratamentos, vacinas, diagnósticos, patogênese, prevenção e controle, entre outros. Apesar disso, os editais foram lançados com o orçamento que já estava disponível no MCTIC, concluindo que não houve recursos novos para a pesquisa sobre a Covid-19. Contudo, atualmente existem duas medidas provisórias em análise no Congresso Nacional (MP 929 e MP 962) para disponibilizar um investimento adicional de 326 milhões de reais, no total, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

Além disso, a MP 962 também destinou mais 120 milhões de reais para um programa de desenvolvimento de tecnologias aplicadas, inovação e desenvolvimento sustentável. No entanto, é importante ressaltar que o FNDCT, sendo um fundo de mais de R\$ 4 bilhões e a principal fonte de pesquisa científica no país, encontra-se com aproximadamente 3,5 bilhões comprometido, começando 2020 basicamente no mesmo nível dos anos 2000, o que mostra que esses créditos não têm compensado as perdas do Fundo dos últimos anos (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

Ao observar os dados acima citados convertidos para o dólar americano, constata-se que países como a Alemanha e o Reino Unido investiram cerca de 2,34 bilhões e 1,66 bilhão, respectivamente, em novos recursos para pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ao passo que o Brasil investiu menos de 0,1 bilhão. O valor investido representa 10,8% do orçamento federal de pesquisa e desenvolvimento do Reino Unido, 6,3% da Alemanha e apenas 1,8% do Brasil (CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 2020).

Apesar das informações da baixa alocação de novos recursos para as áreas de pesquisa e desenvolvimento, vale ressaltar outras medidas que estão sendo tomadas pelo governo brasileiro, conforme o Centro de Coordenação de Operações em Combate ao Coronavírus (2020) da Casa Civil (CCOP), como o financiamento aprovado pelo BNDES de 55,97 milhões de reais para testes que identificam os anticorpos da Covid-19, as missões para fornecimento de insumos e atendimento médico aos povos indígenas, os lotes de auxílio emergencial de R\$ 600,00 aos que se enquadram nas condições, a inclusão do teste sorológico da Covid-19 na lista de coberturas obrigatórias dos planos de saúde pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

Muitas empresas também têm doado recursos próprios para ajudar o país na crise sanitária que tem passado. A título de exemplo, pode-se citar o Itaú Unibanco (2020), que doou 1 bilhão de reais para um projeto que visa informar a população sobre as medidas de prevenção, disponibilizar testes para o novo vírus, EPIs para profissionais da saúde, ajudar nas políticas de retorno consciente conforme a situação permitir a flexibilização e monitorar a população de risco elevado. O Ifood, como um segundo exemplo, também criou medidas para socorrer os pequenos empresários e os entregadores, como a criação de um fundo de 2 milhões de reais para entregadores do grupo de risco ou que precisem ficar em quarentena, redução das comissões cobradas sobre as vendas dos

restaurantes, disponibilidade de cursos de gestão de negócios em tempos de pandemia e distribuição de kits de proteção individual para entregadores (IFOOD, 2020).

Em síntese, podemos observar que muitos países, não só os destacados neste artigo, têm buscado a solução da crise na inovação tecnológica para poder adaptar sua economia e investir em pesquisas para o combate, tratamento e vacinação da Covid-19. O Brasil, por sua vez, além das décadas em que apresenta lacunas de investimento em pesquisa e tecnologia, agora também apresenta a mesma dependência de outros países em relação aos insumos médicos e tecnológicos (como EPIs e respiradores), o que tem gerado a escassez observada no país em muitos estados desses equipamentos. Isso tem custado ao país dezenas de milhares de vidas. O Brasil pode, nesse momento, aprender com as políticas internacionais de países como os acima citados e investir no futuro para o desenvolvimento da nação, ou seja, investir na ciência.

A cada ano que passa o cenário mundial mostra que o caminho da inovação tecnológica e científica é o que fornecerá, cada vez mais, boas condições para um país e seu povo. Em meio a crises como essa, onde o mundo se tornou mais dependente da ciência (ou percebeu com mais clareza que é dependente dela) cortar bolsas e recursos de pesquisa científica é um retrocesso e uma política que vai no sentido oposto do desenvolvimento e avanço internacionais. Existem, de fato, cortes que devem ser feitos em alguns gastos quando as dificuldades financeiras chegam a uma nação. Mas se uma empresa evita cortar recursos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nas suas crises, por que um país deveria os cortar? Repensar e aprimorar políticas de investimento e fomento científico nacionais sempre devem ser a prioridade para nações que querem se desenvolver.

### **Biopolítica em Tempos de Pandemia**

Frente aos tempos de pandemia vivenciados pelo mundo todo, observa-se uma reforma no sistema capitalista. Este, anteriormente, teve seu caráter extremamente liberal suprido pela modulação do Estado-Social, obtendo-se um neoliberalismo. Agora este também está sendo relativizado para fins de enfrentar a situação atual. Isso ocorre pela necessidade de adoção de novas políticas públicas e da valorização da vida em detrimento da economia. No entanto, como colocado por Márcia Pereira Leite (2020), o que realmente está ocorrendo em países do sul do mundo, em análise mais específica no Brasil, é a legitimação do que ela chama de biopolítica da precariedade: a adoção de políticas públicas somente para que a população consiga viver, sendo essa população determinada pela camada social em que se encontra.

As políticas implantadas no país só se aplicam a uma minoria da sociedade, hierarquizando o valor das vidas de acordo com a classe social. Assim, conclui-se que por trás das políticas públicas exibidas pelo Estado, o que realmente existe é uma necropolítica, a política daqueles que devem viver e dos que estão destinados a morrer. Pedimos tanta ajuda do Estado e ele se faz presente neste momento. Como combater um vírus? Como matar a fome de quem mais precisa? Com uso da força? O Complexo do Alemão está se acabando em tiros (depoimento de moradora do Complexo do Alemão em rede social sobre a operação policial no local em 15 de maio de 2020) (PEIXOTO apud PEREIRA LEITE, 2020).

O descaso ocorre com a vida do pobre, do negro, do morador de periferia, com os trabalhadores pobres urbanos e também com os indígenas, pois são chamados pelo governo para

movimentar a economia, pois vivem em ambientes historicamente sem infraestrutura e políticas de investimento econômica e sanitárias (PEREIRA LEITE, 2020).

Ao invés da atuação do Estado visar a melhora das condições de moradia, evitando o aumento da contaminação nas regiões periféricas, ele se apresenta incidentalmente nas comunidades com operações “anti-tráfego”, resultando em tiroteios que levam a existência de corpos de vítimas sendo carregados por moradores, gerando aglomerações em tempos de pandemia, falta de energia por longos períodos e aumentando a vulnerabilidade dos moradores em relação ao contágio. Segundo a Rede de Observatórios da Segurança, houve aumento de mortes em operações policiais no ano de 2020, incluindo de oficiais da polícia, que em comparação ao mês de abril de 2019, e o mesmo período em 2020, aumentou em 57,9% (PEREIRA LEITE, 2020).

Com isso, fica clara a despreocupação do Estado em relação a segurança da população das comunidades diante de uma pandemia de escala global. Como manifestado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC): “No momento de pandemia, em que o Estado deveria estar concentrado em salvar vidas, as políticas de segurança pública não deveriam gerar mais mortes” (HERINGER apud PEREIRA LEITE, 2020).

Ademais, para essa camada da população, as políticas públicas adotadas para sanar os efeitos negativos propiciados pela pandemia são de difícil acesso, como por exemplo, a dificuldade no recebimento do auxílio emergencial, que ocorre por diversas causas, como a falta de acesso à internet e aparelho eletrônico para uso do aplicativo da Caixa Econômica Federal e até mesmo a ausência de conta em agência bancária, resultando em grandes aglomerações em filas em frente a Caixa nesse período de alta transmissão do vírus. Mesmo com tais dificuldades, existem projetos de ajuda e conscientização das populações periféricas que estão partindo dos próprios moradores e ONGS locais, que organizam entregas de cestas básicas e produtos de higiene (PEREIRA LEITE, 2020).

Apesar da mais nítida a biopolítica da precariedade nos países do Sul, pode-se considerar que é uma tendência mundial, um “darwinismo social” como apresentado por Marcia Pereira Leite, pela discriminação na distribuição de recursos para o combate da transmissão do vírus para as classes sociais mais baixas, como se pode ver na discussão da COVID-19 no governo Trump: “É a questão sobre quem morrerá e quem viverá parece a nosso presidente um problema de custo/benefício a ser decidido pelos mercados” (Judirh Butler apud PEREIRA LEITE, 2020).

### **Aumento dos Casos de Corona vírus e os Desafios Econômicos**

De acordo com o site de acompanhamento da COVID-19 criado pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2020), desde o dia 04/03/2020 até 08/09/2020, têm-se acumulados 4.162.073 casos, e 127.464 óbitos. Conforme o mesmo *site*, os últimos 2 meses foram responsáveis por mais de 50% dos casos e mais de 40% dos óbitos registrados no país, chegando, no dia 29/07, nos exorbitantes 69.074 casos e 1.595 óbitos em um único dia.

Dados apresentados pela Agência Brasil (2020) no final de maio, conforme um levantamento feito pelo jornal comunitário *Voz das Comunidades* em 13 comunidades do Rio de Janeiro com informações das Unidades de Pronto Atendimento (UPA) regionais, até o dia 15 de maio esses locais já possuíam 443 casos confirmados e 153 mortes, o que traz à tona a triste realidade de um índice de óbitos altíssimo. Isso ocorre devido à falta de saneamento básico, acesso a infraestruturas essenciais em centros de saúde, falta de condições econômicas básicas para acesso

a esses recursos, dentre outras condições mencionadas pela Diretora do Observatório de Favelas, Isabela Souza, na matéria:

A taxa de contaminação que era muito grande nos bairros mais ricos agora se desloca para as regiões mais pobres da cidade e com índices de letalidade muito superior às das regiões mais ricas, porque essa [sic] regiões mais pobres não tem o mesmo acesso à saúde, as pessoas não tem [sic] grana para pagar saúde particular, para se alimentar tão bem e tem a imunidade mais frágil, moram em casas onde habitam muitas pessoas em poucos cômodos.

Como se pôde observar até o momento, a pandemia acrescentou aos problemas sociais do mundo muitas aflições e obstáculos que, de muitas formas, estão sendo cuidados dentro dos limites de cada território por meio de políticas públicas e pela sociedade. No começo deste artigo foram trazidas algumas formas de socorro econômico e social que quatro países desenvolvidos têm adotado em território nacional, conforme suas próprias condições. O Brasil, mesmo sendo um país com amplos recursos, tem grandes problemas de concentração de renda, desigualdade social e carência de abrangência das políticas públicas. Esse cenário, juntamente as dificuldades trazidas pelo novo vírus, colaboraram para que outros meios de amparo surgissem nas lacunas socioeconômicas.

Uma das maneiras de ajuda desenvolvida pela própria população foi a criação de aplicativos de celular que visaram unir pessoas que voluntariamente se dispuseram para ajudar aqueles em situação de vulnerabilidade por estarem no grupo de risco ou por questões econômicas. Os aplicativos criados por particulares envolvem cadastro de voluntários para prestar serviços, fazer doações de dinheiro, alimentos ou itens de higiene pessoal, como máscaras e álcool em gel, para aqueles em situação de fragilidade social (MARTINS, 2020). Também, Organizações Não Governamentais têm ajudado comunidade carentes no mesmo sentido, como é o caso de uma ONG citada pelo jornal Estado de Minas Gerais (LELLES, 2020) que vem auxiliando moradores em situações precárias, principalmente da região norte de minas, por distribuir itens de higiene pessoal, kits de limpeza e cestas básicas a essas pessoas.

Da mesma maneira, conforme menciona o *site* “Terra” (2020), as empresas também passaram a fazer ações solidárias para ajudar nos impactos na saúde e no setor econômico nacional. A Scaffold Education, por exemplo, como uma plataforma de conteúdo voltado para a educação, disponibilizou gratuitamente vídeos para auxiliar os professores a darem aulas de qualidade online para minimizar as perdas de aprendizagem desse ano letivo. A Consulting Now, uma empresa que fornece consultoria e gestão empresarial, está realizando diagnósticos empresariais gratuitos a fim de ajudar algumas empresas a enfrentarem a crise e continuarem crescendo. A Ceofood, uma rede de franquia de um aplicativo e delivery deixou de cobrar taxa em cima de pedidos de usuários e irá disponibilizar a plataforma para que lojistas se cadastrem e divulguem seus produtos até o fim da pandemia sem cobrar mensalidades.

O exponencial crescimento dos casos da Covid-19 no Brasil levou muitas pessoas físicas e jurídicas a lutarem para cobrir as lacunas sociais de vulnerabilidade que se abriram e que não puderam ser supridas pelas políticas públicas. Pessoas em estado de necessidade estão buscando ser alcançadas pelos que querem ajudar em todo o país em meio a insuficiência de amparo governamental e dificuldades de acesso a políticas públicas. Diante disso, como ficam os micros e pequenos empresários nesse cenário de dificuldade?

Através do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o Governo Federal, por meio do Ministério da Economia (BRASIL, 2020), disponibilizou uma linha de crédito para atender aos pequenos negócios no Brasil (MEI, Microempresas e Pequenas empresas). Essa linha de crédito conta com isenção da tarifa de abertura de crédito, prazo máximo de 36 meses para quitação da dívida, carência de 8 meses para iniciar o pagamento e taxa de juros anual baseada na atual Selic (3%) mais 1,25% sobre o valor concedido. O valor do empréstimo pode ser feito com base em 30% da receita bruta anual registrada em 2019, porém, para empresas com menos de um ano de funcionamento o limite é de até 50% do capital social ou até 30% da média do faturamento mensal, o que trazer maior vantagem.

Apesar dessa política para ajudar as empresas a lidarem com as dificuldades econômicas, verifica-se, conforme a revista Forbes do Brasil (RB INVESTIMENTOS, 2020), que o alcance dela não foi tão abrangente. Até o mês de junho, só 5% dos 40 bilhões da linha de crédito haviam sido distribuídos e muitos sinais indicavam que esses números cresceriam lentamente. Apesar das pequenas e médias empresas representarem 30% do PIB do país, muitas estão com dificuldades de acesso aos recursos prometidos pelo Governo Federal. Uma pesquisa feita pelo Sebrae com mais de 10 mil empresas mostrou que, das pequenas empresas que pediram crédito nos bancos, 86% não conseguiram. A revista continua:

Ao contrário do programa de financiamento à folha de pagamento nos Estados Unidos, o U.S. Paycheck Protection Program, que perdoa o empréstimo se ele for usado para pagamento de salários, os financiamentos no Brasil precisam ser pagos e são adicionados à dívida mesmo que a empresa vá à falência. Então muitos optam por demitir ou cortar salários (RB INVESTIMENTOS, 2020).

Para os empresários as políticas públicas também têm sido segregacionistas. Como menciona a revista Forbes Brasil (RB INVESTIMENTOS, 2020), os bancos são responsáveis pelo valor total dos desembolsos da linha de crédito mesmo que o governo tenha prometido arcar com 85% de perdas potenciais com o programa, tornando o sistema para alcance do empréstimo tão burocrático a ponto de exigirem uma série de garantias que, se as empresas de fato as tivessem, não teriam porque fazer os empréstimos. Dessa maneira, apenas um determinado grupo de empresas têm conseguido ajuda do governo: aquelas que passam no “pente fino” dos bancos.

Possuindo ajuda ou não do Estado, a crise chegou para todos e precisa ser superada por aqueles que querem sobreviver. Muitas maneiras alternativas de sobrevivência empresarial têm surgido para resolver esses conflitos. Uma empresa de videoconferências no mundo corporativo, por exemplo, chegou a crescer em 500% no número de usuários na pandemia. Além dessa, muitas outras plataformas digitais aumentaram seu número de usuários, devido a migração mundial em massa decorrente das medidas de isolamento social do novo vírus. Isso possibilitou que muitas áreas de trabalhos fossem transferidas para *home office* e adotadas reuniões com boas qualidades entre os membros das empresas (RIBEIRO; WELLS, 2020). Muitos até têm estudado a possibilidade de passar setores inteiros ou parte deles para *home office* permanente, o que possibilitaria redução de custos gerais, como estrutura, folha de pagamento, dentre outros.

Os comerciantes também têm arrumado formas de manter o funcionamento dos negócios apesar das dificuldades impostas pelo isolamento. A revista Exame (INGIZZA, 2020) mencionou em um artigo cinco maneiras que essas empresas têm aderido para redução de gastos: planejamento

financeiro (o que inclui verificar novos possíveis gastos), renegociação de custos fixos (o que pode chegar a representar até 30% dos gastos), adaptação do negócio (vendas online e por sistema *delivery*), pegar empréstimo (se possível, ter acesso a linha de crédito do governo) e reduzir salários ou suspender contratos de funcionários (ajuda a manter empregos com custos menores).

Conforme demonstrado, muitas maneiras estão sendo adotadas por empresas, instituições, ONGs e pessoas físicas para que a sociedade se auto socorra nesse momento. Apesar do alcance limitado das políticas públicas, tanto para pessoas vulneráveis como para as empresas, dentro do possível, a sociedade tem achado caminhos para florescer novamente. O comércio digital tem sido uma grande descoberta para o mundo, que nesse momento, aprende um pouco mais sobre o potencial da própria tecnologia que já tinha em mãos. Apesar disso, a luta por políticas melhores e o espelhamento em boas políticas adotadas por países desenvolvidos deve se constante. Boas políticas públicas geram menos desigualdade, menos problemas sociais, fornecem às pessoas a verdadeira dignidade humana e fortalecem o Estado Social Democrata.

### **Conclusões Finais:**

Desde o início da pandemia causada pela COVID-19 o número de pessoas infectadas pelo vírus aumentou exponencialmente no Brasil e muitas empresas ficaram sem acesso a recursos para manterem o funcionamento, o que, conforme demonstrado ao longo do artigo, mostra que as políticas públicas adotadas no país não tiveram um retorno tão positivo quanto o esperado. Apesar de terem sido instituídas com boas perspectivas, as políticas acabaram se aplicando a apenas determinado grupos de empresários e pessoas carentes, abrindo lacunas.

Percebe-se que a relativização do liberalismo é ocorrente em muitos países pela adoção de políticas públicas sociais. Nesse cenário, poderia o Brasil estudar tal fenômeno e suas abrangências para as aprimorar e contemplar maiores parcelas da sociedade. O alcance limitado das políticas para as populações mais carentes, os comerciantes e microempresários, como observado, se tornou um problema no esforço de manterem negócios abertos e vidas preservadas com as adaptações que o isolamento trouxe, assim, as políticas emergências do próprio povo têm tentado suprir lacunas das políticas governamentais.

Além disso, a falta de investimento do Estado brasileiro nas áreas periféricas e no incentivo ao progresso de pequenos empresários é vista desde os primórdios do país, o que se torna mais nítido e gravoso durante um estado de pandemia. Sendo assim, pode-se dizer que as dificuldades da população com poucos recursos e da economia atual não estão sendo desprezadas frente ao combate do coronavírus, pois elas vêm sendo negligenciadas durante toda a história do país.

Em comparação a outros países do mundo no a frente da COVID-19, o Brasil se demonstrou pouco abrangente, sem normas e regulamentações de grande extensão socioeconômica real. Com isso, questiona-se não somente o desenvolvimento econômico futuro do Brasil, a baixa alocação de recursos para a inovação e a falta de incentivo econômico realmente efetivo, mas também o seu futuro em tempos de tanta incerteza, medo, angustia e solidão, os quais se amplificam no coração de cada cidadão pela aparente lacuna do Estado em relações as vidas e aos meios de produção do país. O grande problema está em ver tantas vidas e empresas irem embora tão rápido e ter consciência de que a ajuda não virá daquele com quem se firmou o contrato social, mas sim parcialmente pela comunidade, seja para pessoas carentes ou empresas em dificuldade, enquanto o Estado teria a real responsabilidade de cuidar e investir no seu próprio povo.

## **Bibliografia:**

AGÊNCIA BRASIL. *Organizações monitoram situação da covid-19 nas favelas do Rio*: Jornal comunitário lista 13 favelas com casos da doença. Brasília: Empresa Brasil de Comunicação, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/organizacoes-monitoram-situacao-da-covid-19-nas-favelas-do-rio>>. Acesso em 09 set. 2020.

BRASIL. *Coronavírus Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em 09 set. 2020.

BRASIL. *Micro e Pequenos empresários contam com linha de crédito durante pandemia*: Governo isentou cobrança de Tarifa de Abertura de Crédito para linha de crédito do programa. Brasília: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2020/07/micro-e-pequenos-empresarios-contam-com-linha-de-credito-durante-pandemia>>. Acesso em 10 set. 2020.

CENTRO DE COORDENAÇÃO DE OPERAÇÕES EM COMBATE AO CORONAVÍRUS. *Medidas adotadas pelo Governo Federal no combate ao coronavírus*: 29 de junho. Brasília: Casa Civil, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/medidas-adotadas-pelo-governo-federal-no-combate-ao-coronavirus-29-de-junho>>. Acesso em 11 ago. 2020.

CENTRO DE PESQUISA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE. *Políticas públicas para pesquisa e inovação frente à Covid-19: Como os países estão utilizando a ciência e a tecnologia para combater a epidemia?* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/192-politicas-publicas-para-pesquisa-e-inovacao-frente-a-covid-19#\\_ftn11](https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/192-politicas-publicas-para-pesquisa-e-inovacao-frente-a-covid-19#_ftn11)>. Acesso em 07 ago. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Interesse Público, Brasil, v. 4, n. 16, p. 49-63, out/dez de 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>. Acesso em: 27 jul. 2010.

HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e Políticas (públicas) sociais*. **SciELO**: CADERNOS CEDES, Campinas, v. 21, nov. 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010132622001000300003&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010132622001000300003&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 01 ago. 2020.

IFOOD. *Medidas Covid*. [S.l]: Ifood, 2020. Disponível em: <<https://institucional.ifood.com.br/nossa-entrega>>. Acesso em 11 ago. 2020.

INGIZZA, Carolina. *5 alternativas que as empresas podem adotar antes de pensar em demitir*. [S.l]: Exame, 2020. Disponível em: <<https://exame.com/pme/5-alternativas-que-as-empresas-podem-adotar-antes-de-pensar-em-demitir/>>. Acesso em 11 set. 2020.

ITAÚ UNIBANCO. *Nós direcionamos R\$ 1 bilhão para financiar as atividades do Todos pela Saúde*. São Paulo: Itaú Unibanco, 2020. Disponível em: <<https://www.itau.com.br/coronavirus/doacoes/>>. Acesso em 11 ago. 2020.

LELLES, Ana Raquel. *ONG ajuda famílias carentes durante pandemia*. Belo Horizonte: Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <<https://www.google.com/search?q=jornal+estado+de+minas&oq=jornal+estado+de+minas&aqs=chrome.0.017j5.5563j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em 10 set. 2020.

MARTINS, Laura. *Apps unem voluntários e pessoas precisando de ajuda na pandemia*. [S.l]: UOL, 2020. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/05/24/apps-unem-voluntarios-e-pessoas-precisando-de-ajuda-na-pandemia.htm>>. Acesso em 09 set. 2020.

PEREIRA LEITE, Márcia. *Biopolítica da Precariedade em tempos de pandemia*. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-16, 2020. Disponível em: <https://www.reflexpandemia.org/texto-23>. Acesso em: 03 ago. 2020.

RB INVESTIMENTOS. *Falhas em linhas de crédito impedem retomada das pequenas empresas*. [S.l]: Forbes Brasil, 2020. Disponível em: <<https://forbes.com.br/negocios/2020/06/falhas-em-linhas-de-credito-impedem-retomada-das-pequenas-empresas/>>. Acesso em 10 set. 2020.

RIBEIRO, Denise; WELLS, Anthony. *Com pandemia, demanda por videoconferências dispara em empresas brasileiras*. São Paulo: CNN Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/04/15/com-pandemia-demanda-por-videoconferencias-dispara-em-empresas-brasileiras>>. Acesso em 11 set. 2020.

TERRA. Coronavírus: *Pandemia estimula empresas a realizarem ações solidárias pelo país*. [S.l]: Terra, 2020. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/dino/coronavirus-pandemia-estimula-empresas-a-realizarem-acoes-solidarias-pelo-pais,f8720750a69e3bbb4d8e7d9130183d09tkofvna6.html#trr-ctn-general>>. Acesso em 10 set. 2020.

# PERIGOS DO VÍRUS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA DAS INSTITUIÇÕES, ESCOLHA PÚBLICA E ESCOLA AUSTRIACA

Roberta Muramatsu<sup>63</sup>

Paulo Rogério Scarano<sup>64</sup>

Caroline Cipolla Bertan<sup>65</sup>

Vitor Mamede<sup>66</sup>

## Resumo

Este artigo oferece um arcabouço analítico para compreender a racionalidade do surgimento da corrupção e sua perpetuação no setor de saúde em tempos de pandemia. Para tanto, oferece uma análise da corrupção baseada na integração das perspectivas teóricas da Nova Economia Institucional, Teoria da Escolha Pública e Escola Austríaca de Economia. O objetivo é fornecer uma análise dos riscos da corrupção resultantes do dispositivo institucional chamado de Medida Provisória no.961/2020, que, por sua vez, tornou o sistema de saúde brasileiro ainda mais propenso a vivenciar escândalos de corrupção. A conjectura ousada do trabalho é a de que o aumento da incerteza, informação assimétrica e redução dos mecanismos de freios e contrapesos e responsabilização são consequências não pretendidas perversas capazes de impulsionar práticas corruptas, tais como redes colaborativas para pagamentos de propina, tráfico de influência, superfaturamento de bens e serviços contratados, peculato, enriquecimento ilícito etc. Mais precisamente, argumenta-se que dois mecanismos de corrupção – rent-seeking e empreendedorismo político predatório – são as forças motoras para potencializar a corrupção da saúde e os seus perigos no contexto da pandemia da COVID-19. Adicionalmente, serão investigadas as implicações do arcabouço proposto pelo presente trabalho.

Palavras-chave: corrupção; saúde; instituições; escolha pública; escola austríaca de economia

## Abstract

This paper provides an analytical framework to understand the rationality of emergence and persistence of corruption in the health sector during the pandemic crisis. To pursue the foregoing task, it embarks on an account of corruption that draws from insights from News Institutional Economics, Public Choice Theory and the Austrian School of Economics. The main goal is to analyze the corruption risks resulting from the Provisional Measure no.961/2020, which has turned the Brazilian health sector more prone to corrupt scandals. Our bold conjecture is that the increased uncertainty, asymmetric information and constrained checks and balances or accountability are negative unintended consequences that boost corrupt exchanges, such as kickbacks, bribery schemes, overpriced contracting and so forth. More precisely, it claims that two important mechanisms - rent-seeking and predatory political entrepreneurship – are the underlying driving forces to explain the higher dangers of corruption in the Brazilian health sector. Additionally, we go on to discuss some implications of this paper's proposed framework.

Keywords: corruption; health; institutions; public choice; Austrian school of economics

<sup>63</sup> PhD em Economia e Filosofia pela Erasmus Universiteit Rotterdam, professora da graduação e mestrado da UPM e pesquisadora do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.

<sup>64</sup> Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP, professor da graduação e mestrado da UPM e pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.

<sup>65</sup> Mestre em Economia pela UFSCar, graduada em economia pela UPM.

<sup>66</sup> Estudante de graduação do curso de ciências econômicas da UPM.

## Introdução

A corrupção é um problema, que permeia os sistemas de saúde de vários países do mundo, e, como tal, pode ser vista como uma questão de vida ou morte. A Organização Mundial de Saúde estima que mais de 7% dos gastos globais anuais com saúde são perdidos para a corrupção.

Em estudo econométrico englobando 178 países, Hanf et. al (2011) examinam o impacto da corrupção sobre a mortalidade infantil global e estimam que mais de 140.000 mortes poderiam ser atribuídas indiretamente às práticas corruptas. Heaton (2019), por sua vez destaca que as fraudes geram um ônus anual para o sistema público de saúde inglês de aproximadamente US\$ US\$1.7 bilhão.

Ao promover distorções alocativas resultantes de transferências de recursos para alimentar práticas fraudulentas e de malversação de recursos públicos, a corrupção mata e traz consequências negativas para o desempenho, eficiência e justiça dos serviços de saúde. Como resultado disso, o vírus da corrupção pode ser tão ou ainda mais letal do que inúmeras doenças cujo combate fica prejudicado pelas falhas de governança e vulnerabilidades dos sistemas de saúde.

Desde março de 2020, o mundo inteiro tem lidado com os desafios relacionados com a pandemia da COVID-19. Em resposta às necessidades urgentes associadas a compras de equipamentos médico-hospitalares, medicamentos e construção de postos de atendimento a pacientes infectados, vários países adotaram medidas que implicaram o enfraquecimento das exigências de licitações públicas, redução dos canais de transparência e responsabilização no setor de saúde durante o período pandêmico. Nesse sentido, o governo brasileiro emitiu a Medida Provisória nº. 961/2020 que permitiu a antecipação dos pagamentos de contratos e licitações, suavização das exigências de dispensa de licitações e expansão do chamado “Regime Diferenciado de Contratações”.

O ponto de partida deste trabalho é a conjectura de que tal dispositivo institucional tornou o sistema de saúde brasileiro ainda mais propenso a vivenciar escândalos de corrupção. O aumento da incerteza, informação assimétrica e redução dos mecanismos de freios e contrapesos e responsabilização incentivam práticas que caracterizam a corrupção, tais como propina, tráfico de influência, superfaturamento de bens e serviços contratados, peculato, enriquecimento ilícito etc.

Nos últimos meses, várias operações da Polícia Federal e Ministério Público Federal têm desvendado esquemas de corrupção sistêmica no setor de saúde, que dão plausibilidade empírica à nossa hipótese de trabalho. Tais investigações encontraram evidências de irregularidades e desvios de recursos da pasta da saúde carioca, levando ao afastamento do governador carioca. Adicionalmente, canais de denúncia do Instituto Ética e Saúde apontam que 84% das delações dos últimos meses estão relacionadas a fraudes no sistema de saúde para enfrentar os problemas causados pela pandemia do novo coronavírus. Mais recentemente, o Jornal O Globo publicou reportagem destacando que a Polícia Federal tem investigado suspeitas de fraudes em licitações, compras de insumos com empresas de fachada e superfaturamento na aquisição de equipamentos em contratos efetuados durante a pandemia e que somam R\$2 bilhões (O Globo, 25/10/2020).

Desse modo, a pergunta de pesquisa que norteia o presente artigo é: quais as contribuições que um arcabouço baseado na Nova Economia Institucional (NEI), Teoria da Escolha Pública (TEP) e Escola Austríaca de Economia (EAE) pode oferecer para uma explicação mais ampla acerca da racionalidade da corrupção no setor de saúde do Brasil em tempos de pandemia? O foco da investigação é a corrupção de governo, resultante das intervenções e/ou regulações do governo

que criam ambiente para a concessão de benefícios e privilégios a indivíduos ou grupos de interesse específicos em troca de recursos para financiamento político ou enriquecimento pessoal.

Vale salientar que o argumento está apoiado nos seguintes pressupostos: (a) corrupção de governo envolve a troca voluntária de favores entre indivíduos dos setores público e privado; (b) grupos de interesses são *rent-seekers*, que buscam ganhos de rendas extras por meio de conexões políticas; (c) autoridades, em ambientes de alta discricionariedade e baixa transparência, operam como empreendedores políticos para lucrar com a venda de privilégios e relações clientelísticas; (d) ambientes pouco competitivos e com informação assimétrica incentivam práticas corruptas; (e) indivíduos das esferas pública e privada buscam seu autointeresse; (f) pagamento de propina para financiamento político ou enriquecimento de servidores públicos é uma de manifestação da atividade de *rent-seeking*.

Sucintamente, o objetivo geral deste texto é analisar a racionalidade econômica da corrupção sistêmica do setor de saúde no contexto brasileiro de pandemia de COVID-19. Para tanto, o artigo organiza-se da seguinte forma: a seção 1 discute a explicação econômica tradicional da corrupção, baseada no modelo “agente-principal”. A segunda seção apresenta e analisa os pressupostos básicos da NEI, TEP e EAE que compõem os fundamentos do arcabouço teórico e conceitual deste artigo para explicar a lógica de práticas corruptas na interface entre os setores público e privado. A seção 3 oferece uma explicação da corrupção e dos seus perigos na área de saúde do Brasil no momento de pandemia da Covid-19, a partir das informações públicas sobre os escândalos de corrupção. A quarta seção examina as implicações do arcabouço explanatório para o debate de combate à corrupção e conclui.

## **1. A explicação econômica da corrupção e o lugar do modelo do agente principal**

A pesquisa sobre corrupção pública-privada é complexa. Caracterizar e mensurar o fenômeno da corrupção são tarefas sempre acompanhadas de inúmeras controvérsias. Parte das dificuldades de investigação empírica das práticas corruptas decorrem da natureza ilícita e secreta da corrupção e da rede colaborativa que a sustenta ao longo do tempo.

A despeito de toda a ambiguidade que marca o conceito de corrupção, o presente artigo faz uso da definição de corrupção da ONG Transparência Internacional. Segundo ela, a corrupção refere-se fundamentalmente ao abuso de um poder público (conferido a um indivíduo ou organização) para a obtenção de um ganho privado ilícito.

O retrato acima de corrupção está bem alinhado com a explicação econômica de crime de cálculo racional. Tal perspectiva já está presente no famoso artigo de Gary Becker (1968) em que o autor ofereceu uma análise da racionalidade econômica de comportamento criminal. De acordo com o autor, criminosos potenciais têm um benefício (B) que acomoda tanto os benefícios financeiros quanto os psicológicos (ganhos não pecuniários) do crime. Um criminoso lida com custos das atividades de aplicação e cumprimento da lei (*law enforcement*).

A perspectiva beckeriana assume que os custos da ação criminosa dependem da probabilidade de punição (p) multiplicada pela severidade da sentença (C). Sendo assim, o indivíduo decide com base nos retornos esperados:  $B - p.C$ . O modelo também admite que o retorno do crime pode ser avaliado pela comparação com o ganho ou retorno de uma ação realizada dentro da lei, representado por W. Logo, um indivíduo cometerá crime se:  $B - p.C > W$ . Isso nos inspira a pensar que a remuneração ótima de um agente racional que opta pelo crime corresponderia a  $w^* = B -$

p.C-W. Logo, podemos prever que o número de criminosos cresce quando B cai, cai quando p, C e W aumentam.

A implicação imediata do modelo é a visão de que uma redução do crime acontece quando diminuimos os benefícios da atividade criminal ou aumentamos a probabilidade de ser pego/condenado. A atividade criminal cai também quando ampliamos os custos da punição condicionada à possibilidade de um indivíduo ser pego e punido. Vale destacar que, nesta variante do modelo de Becker, o papel da prisão ou punição vem exclusivamente da detenção. A moral da história, o modelo de Becker parece sugerir que a atividade criminosa resulta dos incentivos existentes para os indivíduos. Neste caso, o sucesso de programas de combate ao crime de corrupção dependeria então da mudança nos benefícios e custos da conduta trapaceira e corrupta (GLAESER, 1999).

Numa linha de raciocínio semelhante, a corrupção como um crime de cálculo racional de agentes públicos e privados frequentemente envolve um desvio de contrato existente entre duas partes que interagem em um cenário de informação assimétrica e contratos imperfeitos – uma delas chamada de Agente (A) e a outra de Principal (P). De acordo com o modelo, (P) delega seu poder decisório a um ou mais indivíduos (P), que, por sua vez, tem a função de representá-lo. Todavia, (A) pode usar estrategicamente o contexto de interação com informação assimétrica para trapacear (P) e satisfazer seus próprios interesses ou os de seus clientes potenciais (DELLA PORTA; VANNUCCI, 2012; VANNUCCI, 2015).

O modelo agente-principal nos permite iluminar dois traços importantes associados à corrupção na interface das esferas pública e privada. O primeiro é que o cargo público não se refere apenas a políticos que exercem seu poder após serem eleitos pela maioria. A sociedade também concede ainda que indiretamente poder a burocratas que não foram eleitos, e sim indicados pelos representantes eleitos, tais como os secretários de saúde e a organizações sociais (GONÇALVES & SRINIVASAN 2019).

Klitgaard (1988) destaca que a corrupção pode ser interpretada como resultado de oportunidades colocadas para agentes públicos que possuem poder de monopólio ou capacidades de usos discricionários da sua função. Segundo o autor, a corrupção pública é premiada pelo monopólio e poder discricionário e desincentivada pela transparência e mecanismos de controle (*accountability*).

Savedoff e Hussman (2006) destaca que existem pelo menos três fatores que deixam o setor de saúde bastante sensível a práticas corruptas: a incerteza, a informação assimétrica e o grande número de agentes cujos interesses e conhecimentos são dispersos e potencialmente conflitantes. A incerteza tem a ver com o total conhecimento acerca das probabilidades de alguém adoecer, da gravidade e consequência da doença; quando ela ocorrerá e se existirão tratamentos eficazes. As também pessoas possuem dificuldades para compreender os benefícios que podem obter de determinados serviços médico-hospitalares porque desconhecem quais são as melhores opções de tratamento. A informação assimétrica decorre das informações às quais os agentes do setor de saúde têm acesso. Por exemplo, os médicos que trabalham dentro e fora de hospitais, clínicas, postos de saúde e ambulatórios sabem muito mais do que os pacientes sobre as formas de diagnóstico e tratamento das enfermidades; médicos e empresas farmacêuticas sabem mais sobre os remédios prescritos aos pacientes. Os indivíduos doentes também podem esconder informações dos planos de saúde sobre seu estado de saúde; empresas que oferecem serviços médicos podem conhecer mais sobre os riscos de saúde de determinados indivíduos do que os próprios pacientes.

Adicionalmente, a questão informacional ganha complexidade também pelo grande número de atores que constituem o setor de saúde: agentes responsáveis pela regulação dos serviços de

saúde, consumidores, fornecedores de equipamentos médico-hospitalares, empresas vendedoras de medicamentos, provedores dos serviços de saúde (HUSSMAN, 2011).

Como resultado, a coordenação dos interesses potencialmente divergentes entre as partes envolvidas nas relações contratuais, subjacentes ao setor de saúde, fica prejudicada. Tudo isso facilita a geração de falhas de governança, que por sua vez, incentivam desvios contratuais e oportunidades para abusos de poder, tais como desvios de recursos públicos da área de saúde para construção de hospitais, aquisição de equipamentos superfaturados e compra de medicamentos de baixa qualidade a preços superiores aos observados nos mercados internacionais.

## **2. Um arcabouço explanatório para racionalidade do surgimento e persistência da corrupção**

Este artigo sustenta a ideia de que tanto a abordagem de Becker de crime quanto o modelo de agente-principal são necessários, mas insuficientes para desvendar os mecanismos que explicam a racionalidade econômica do surgimento e da persistência da corrupção envolvendo agentes privados, gestores públicos, políticos e operadores financeiros. Com isso em mente, apresentamos e discutimos nesta seção os pressupostos básicos do arcabouço conceitual e teórico que consideramos útil para expansão do nosso entendimento dos perigos da corrupção dentro e fora do setor de saúde.

### **2.1 Corrupção de governo como manifestação de lacunas institucionais**

A grande referência teórica de nossa pesquisa de corrupção é a vertente do pensamento econômico liberal chamada de Nova Economia Institucional (NEI). Em seu livro *Understanding the Process of Economic Change*, o ganhador do Nobel de Economia Douglass North (e um dos pais da Nova Economia Institucional ou NEI) argumenta:

As organizações que ganham existência refletem a estrutura de recompensas (*payoffs*). Mais do que isso, a direção dos investimentos em habilidades e conhecimento refletirão igualmente a estrutura de incentivos subjacente. Se a taxa de retorno mais alta de uma economia está na pirataria, podemos esperar que as organizações investirão suas habilidades e conhecimentos em tudo o que lhes permitir tornarem-se melhores piratas ou falsificadores. (NORTH, 2005, p.61, tradução livre).

A NEI nos convida a examinar como determinados traços do ambiente de instituições políticas e econômicas impedem (ou fomentam) a ação empresarial, alocação eficiente dos recursos, identificação e correção dos erros (de otimismo ou pessimismo) existentes no processo de mercado. De acordo com a NEI, a prosperidade econômica das nações refere-se fundamentalmente a um fenômeno institucional. Sendo assim, o desempenho econômico distinto entre as nações parece ser resultado da evolução de uma matriz de instituições políticas e econômicas promotoras da coordenação das ações individuais, alocação eficiente dos recursos e disposição contínua de poupar, investir e inovar.

A abordagem institucionalista destaca a interdependência entre as instituições políticas e as econômicas. De acordo com a NEI, o universo da política define se as instituições econômicas são extrativistas ou inclusivas. Quando as instituições políticas de um país permitem que as ações dos gestores públicos e políticos sejam influenciadas por um número grande de cidadãos, haverá mais pressão para uma administração marcada com mecanismos de freios e contrapesos e canais de responsabilização transparentes. Isso desincentiva as tentações de abusos de poder e corrupção. De acordo com Acemoglu e Robinson (2012), um ambiente de instituições políticas extrativistas é em larga medida responsável pelo fracasso econômico das nações.

Vale ressaltar que instituições econômicas inclusivas estão fortemente ligadas àquelas regras do jogo que premiam, por sua vez, a liberdade econômica, e por isso referem-se a à ausência de restrições e existência de oportunidades para que os agentes possam exercer as suas ações empresariais e trocar direitos de propriedade de maneira impessoal através do mercado, e não via governo (NORTH, 1990).

Sob a ótica da NEI, a corrupção na interface público-privada é sintoma de distorções de uma matriz institucional extrativista que potencializa o problema do agente-principal e premia abusos e desvios de funções públicas para objetivos pessoais ou da sua rede de compadrio econômico. De modo similar, Pinotti (2018) destaca que países com instituições horizontais formais, baseadas em leis e tribunais para facilitar as transações entre poupadores e investidores, premiam as trocas impessoais, o desenvolvimento econômico sustentado e ao mesmo tempo punem as práticas corruptas. Adicionalmente, matrizes institucionais inclusivas podem instituir instituições verticais que, ao garantirem os direitos de propriedade dos indivíduos, também limitam os direitos dos governos, políticos, burocratas e grupos de interesse de apropriarem-se dos direitos de propriedade dos outros devido a suas conexões sociais ou políticas.

### 2.3 Teoria da Escolha Pública e a relação entre atividade de *rent-seeking* e corrupção

Numa linha de pensamento que parece desdobramento natural do novo institucionalismo, a Teoria da Escolha Pública (TEP) resgata a visão iluminista de Smith bastante cética sobre a existência de uma administração pública com gestores guiados pelas suas virtudes sociais e compromisso incondicional com o bem público. Em sua *Riqueza das Nações*, o autor pressupõe que os políticos são guiados pelos seus próprios interesses e comumente usam suas funções públicas para concederem privilégios e monopólios para produtores e membros da Corte com quem mantinham relações de amizade (EAMON; PACINI, 2016).

A visão smithiana de políticos guiados pelos seus próprios interesses também está presente na obra de 1942 “Capitalismo, Democracia e Socialismo” do economista Joseph Schumpeter. Para o autor, o método democrático nada mais era do que “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através de eleições de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SCHUMPETER, [1942] 2003, p.252). Sob tal arranjo, cada indivíduo tem o poder de escolha através da política, que, na verdade, é um campo de interação envolvendo votos e uma luta de políticos em busca dos votos e apoio (inclusive financeiro) dos grupos de pressão (ROWLEY; SCHNEIDER, 2004). Schumpeter ([1942] 2003, p.258-262) também admite que o eleitor é deliberadamente ignorante sobre política, pois “emprega menos esforço disciplinado para dominar um problema político do que gasta numa partida de bridge”.

A análise econômica da esfera política ganhou prestígio a partir da década de 1960 com os trabalhos de Gordon Tullock e James Buchanan. Os autores investigaram vários enigmas das escolhas coletivas. Na abordagem da escolha pública, os processos políticos revelam que os agentes buscam alcançar seus próprios objetivos, ao invés de um esforço de alcançar um bem comum. Segundo Tullock,

Eleitores e consumidores são essencialmente as mesmas pessoas. O Sr. Silva compra e vota; ele é o mesmo homem no supermercado e na cabine eleitoral. Não há nenhuma boa razão para acreditar que seu comportamento seja radicalmente diferente nos dois ambientes. Presumimos que em ambos ele vai escolher o produto ou o candidato que acredita que seja a melhor barganha para ele. Embora pareça bastante modesta, essa presunção na verdade é muito radical — mesmo que óbvia. Por décadas, a maior parte da ciência política se baseou na premissa de que o governo tem objetivos mais altos do que os objetivos dos indivíduos no mercado. Supõe-se muitas vezes que o eleitor quer atingir

o "interesse público", e o homem na loja, seu "interesse privado". Será isso verdade? Ele é Jekyll e Hyde? [...] não há muita diferença entre políticos e funcionários públicos de um lado e o resto de nós. Um empresário que teve muito sucesso como chefe de uma grande empresa pode trocar de emprego para chefiar um departamento do governo, mas não há motivo para crer que seu caráter básico mudou. As condições nas quais ele opera mudam, e isso deve levar a alguma mudança em seu comportamento, mas ele é essencialmente a mesma pessoa (TULLOCK, 2010, p.X).

A incorporação da premissa do interesse próprio dos políticos acompanhada da visão de que os eleitores são “racionalmente ignorantes” permite à TEP enfraquecer a visão de que a intervenção do governo é necessária para maximizar o bem-estar social e resolver as falhas de mercado.

O arcabouço da Escolha Pública baseia-se nas contribuições da teoria econômica da escolha racional para estudar o comportamento das pessoas com relação ao governo e processos políticos (TULLOCK et al., 2010). Dadas as regras do jogo das democracias representativas, a melhor resposta para um líder político que persegue seu interesse próprio é votar leis e aprovar políticas e esquemas protecionistas que favoreçam um (ou mais) grupo(s) de interesse em troca de apoio político e financiamento de campanha. Em virtude das especificidades das regras de maioria nos países democráticos, os representantes políticos frequentemente prometem benefícios aos seus eleitores que raramente entregam.

A análise econômica da vida pública também se apoia na hipótese de que o processo eleitoral envolve necessariamente um contexto de incerteza e informação assimétrica. Dado tal cenário, a TEP está alicerçada na lógica de interação coletiva que explora o ambiente caracterizado por benefícios concentrados e custos dispersos ignorados pela maioria dos eleitores. Uma implicação interessante da TEP é que se o interesse próprio também é uma motivação relevante para os processos políticos, o argumento em prol da intervenção do governo para resolver falhas de governo (distorções geradas pelo interesse próprio dos agentes privados) perderá força. Em resposta à informação assimétrica que permeia a esfera política e à ignorância racional dos eleitores, inúmeras falhas de governo ligadas a atividades de captura do Estado, corrupção e *rent-seeking* surgem espontaneamente.

Anne Krueger (1974) destaca que intervenções dos governos e restrições impostas às atividades econômicas também permeiam as economias de mercado (não apenas as de economias socialistas). O problema é que tais interferências do governo criam oportunidades de buscar (e obter) rendas de privilégios para determinados indivíduos e seus grupos de interesse chamadas. Tais investidas são chamadas de *rent-seeking*.

Johann Lambsdorff (2012) argumenta que a abordagem de *rent-seeking* permite uma interpretação da corrupção como uma forma de tratamento preferencial por parte dos gestores públicos. Os últimos sinalizam aos grupos privados que podem obter benefícios se pagarem propinas a eles. Porém, nem toda forma de atividade de *rent-seeking* envolve corrupção. Numa linha de raciocínio semelhante, Silva (1996) ressalta:

Muitos presidentes latino-americanos, ao longo deste século, estabeleceram diversas redes de poder que envolviam desde “homens de confiança”, até familiares, militares e pequenos burocratas. O objetivo destas redes era vender informações privilegiadas, levantar dinheiro de campanha e para pagamento de subornos, receber créditos de bancos oficiais a juros negativos (créditos em geral nunca pagos). Muitos relatos de imprensa e relativamente comprovados indicam que presidentes como Péron (Argentina), Jimenez (Venezuela) e Trujillo (República Dominicana) transferiram dinheiro público e de propinas para o exterior ou adquiriram uma série de negócios em seus países, com forte indicação de enriquecimento ilícito. Mas, um fato fundamental é que a ação destes

rentistas geralmente é sancionada por vários grupos da sociedade (de empresários a sindicalistas), que participam de uma estrutura clientelística onde a fidelidade é retribuída financeiramente e politicamente, com a distribuição de cargos públicos. Exemplos como estes tendem a indicar que determinados tipos de relacionamento tradicional entre os agentes públicos e privados tendem a prevalecer ainda em várias sociedades. A separação entre o público e o privado é praticamente inexistente. (SILVA, 1996, p.101).

De acordo com Shleifer e Vishny (1993), são as barreiras de entrada em determinados negócios com participação do setor público que criam oportunidades de ganhos extras de privilégios e tudo isso acaba encorajando os servidores públicos a pedirem propina (OTÁHAL, 2007). Similarmente, Tullock (2010, p.7) enfatiza que “o problema da corrupção é real e está intimamente conectado com o *rent-seeking*”.

A TEP nos ensina que as atividades de *rent-seeking* e patrimonialismo econômico garantem que os vencedores do mercado sejam apenas aqueles donos de conexões políticas (e não de projetos empresariais que dinamizam o mercado e criam riqueza). Quando isso acontece, a alocação dos recursos se distancia dos desejos dos consumidores e se aproxima daqueles que querem governos com elevado poder discricionário.

A abordagem econômica da política complementa a interpretação institucionalista da corrupção de governo, uma vez que joga luz sobre o fato de que a intervenção do governo pode dar grande espaço para corrupção de governo e generalização do *rent-seeking*.

Entretanto, a TEP tem limitada capacidade para explicar falhas de governo (corrupção, inclusive), uma vez que endossa uma visão bastante simplificada de mercado e equilíbrio. Tal lacuna reduz a compreensão da dinâmica de coordenação das estratégias de *rent-seekers*, políticos, burocratas e outros agentes privados. Para contornar o problema, oferecemos um arcabouço teórico que integra as lições da TEP sobre *rent-seeking* e corrupção com insights oferecidos pela escola austríaca de economia (EAE).

### 2.3 Escola austríaca de economia (EAE): o empreendedorismo político predatório como a “cara metade” do *rent-seeking* e corrupção de governo

Ikeda (2003) destaca as diferenças entre a TEP e EAE. A última não aceita o conceito de falha de mercado, pois se apoia em uma visão sobre o mercado competitivo baseada no critério de Pareto. A EAE contesta a visão estática do mercado subjacente aos modelos de ação coletiva e de comportamento de governo e servidores públicos. Para DiLorenzo (1988, p. 59), “a teoria de preços neoclássica tem suas limitações, muitas das quais pesquisadas pelos economistas austríacos. Isso gera implicações para o estudo Escolha Pública”.

A TEP, por seu turno, considera qualquer desvio do equilíbrio ótimo de Pareto como um resultado de informação assimétrica e custos de informação. Os economistas austríacos naturalmente se opõem a uma visão excessivamente simplificada do mercado.

De acordo com a EAE, a análise neoclássica do equilíbrio negligencia o papel central que as forças dinâmicas de mercado possuem na coordenação até mesmo na arena política. O problema é que a análise convencional pressupõe que o equilíbrio é dado (ao invés de gerado ou mesmo descoberto).

Como consequência, a TEP tem também a dificuldade de explicar como os políticos, burocratas individuais e homens de negócios respondem a determinadas oportunidades de lucros em ambientes específicos. Além disso, a EAE chama a atenção para o fato de que inúmeros padrões de comportamento dentro e fora do universo político não parecem resultar de fatores de “equilíbrio”.

Diferentemente da TEP (que assume conhecimento perfeito e racionalidade plena), a EAE está apoiada em pressupostos como o da ignorância radical dos indivíduos (que aprendem e corrigem seus erros mais facilmente quando interagem em ambientes descentralizados); do subjetivismo (todos os fenômenos econômicos são filtrados pela mente humana), e o da existência de consequências não-intencionais das ações humanas. Tais diferenças podem ser, em parte, explicadas pelo compromisso da perspectiva austríaca de economia com a construção de explicações causais que desvendam mecanismos ou processos geradores de fenômenos econômicos.

A EAE enfatiza que o conhecimento é local e disperso e a racionalidade dos indivíduos não necessariamente gera equilíbrio de mercado e tampouco na esfera política. Na sua obra *Economia e Conhecimento*, Hayek ressaltou que tudo dependeria de como a informação foi adquirida e se os sinais dos preços poderiam ser usados para testar as oportunidades empresariais.

Se levarmos em consideração a visão de Hayek sobre o conhecimento, a sua ênfase ao subjetivismo e a explicação da coordenação, não temos como sugerir que as democracias geram resultados eficientes porque os políticos e os grupos de interesse alocam seus recursos e exibem comportamentos ótimos. Além disso, a EAE identifica limitações na própria metáfora de mercado para representar a esfera política, pois ela se ampara numa visão demasiadamente simplificada sobre a natureza do mercado e da competição dos manuais de microeconomia.

Holcombe (2002) afirma que a metáfora de mercado feita pela microeconomia convencional não consegue ser uma aproximação adequada da realidade para explicar fenômenos na esfera política. Isso porque, no mundo real, os políticos buscam oportunidades, que não são impessoais e espontâneas, pois suas empreitadas envolvem coalizões e um uso estratégico do poder concedido a eles (podendo implicar vários tipos de corrupção).

A despeito das diferenças citadas acima, podemos integrar insights da NEI, TEP e EAE para melhor compreendermos a complexa coordenação no mercado e na política. Sob a ótica austríaca, as instituições são eficientes se ajudarem as pessoas a realizarem suas próprias trocas mutuamente benéficas, permitindo assim que os indivíduos possam ser agentes do seu próprio destino. Devido ao subjetivismo associado à ação humana e ao nosso conhecimento limitado, apenas os próprios indivíduos podem saber se as alocações são eficientes para eles.

Na perspectiva hayekiana de EAE, os políticos e os administradores públicos têm um excesso de confiança no seu conhecimento sobre o funcionamento de fenômenos complexos. Para Hayek ([1974] 1989), o conhecimento teórico de fenômenos complexos só pode ser abstrato no sentido de não nos dar previsões detalhadas, mas apenas padrões de previsões sobre as características gerais de um determinado objeto sob investigação. Como resultado disso, as políticas que partem de uma visão de que governos podem alocar recursos, transferir renda e direitos de propriedade para promover o desenvolvimento econômico e o emprego vem frequentemente acompanhadas de falhas de governo entre outras consequências não intencionais – como rent-seeking generalizado, escândalos de corrupção, crescimento da burocracia, captura regulatória - que inspiram governos a realizarem outras intervenções na economia (Ikeda, 2002).

Mises ([1949] 2010) também percebe que os políticos e burocratas das agências, bancos públicos ou ministérios deparam-se com o problema do conhecimento. Mesmo se eles tivessem apenas boas intenções e não fossem guiados pelos seus próprios interesses eles não teriam como fazer escolhas Pareto eficientes porque o critério é muito restritivo para compreender a coordenação e equilíbrio no mundo real.

De modo complementar com a visão de ignorância racional dos eleitores da Teoria da Escolha Pública, a Escola Austríaca destaca que os eleitores também enfrentam o problema do conhecimento. Boettke e Lopez (2002, p. 113, tradução livre) apresentam a questão de modo

preciso: “as democracias modernas são de larga escala, nas quais os eleitores lidam com um problema de conhecimento exacerbado para fazerem escolhas coletivas.”

A Escola Austríaca oferece a lição de que as intervenções do governo na economia comumente vêm associadas com falhas e outras etapas de interferências, que, por seu turno, explicam o surgimento de grupos de interesse politicamente organizados e engajados na satisfação das suas demandas específicas às custas de outros indivíduos e da massa de eleitores racionalmente ignorantes.

No seu livro *O Caminho da Servidão*, Hayek (1944) faz várias proposições alinhadas com os pressupostos da Teoria da Escolha Pública. Ele revela sua preocupação com as consequências econômicas de governos que promovem intervenções para favorecer determinados grupos de interesse em detrimento da maioria:

Vários interesses particulares de grupos...poderiam mostrar que determinadas medidas que ofereceriam benefícios imediatos e óbvios para alguns poucos causariam um estrago aos outros muito maiores, porém indiretos e difíceis de se observar (Hayek, 1944, p.17-18, tradução livre).

Como as escolhas coletivas envolverem benefícios concentrados e custos dispersos, haverá sempre oportunidades para os políticos cooperarem com os grupos de pressão. Diferentemente da Teoria da Escolha Pública, que parece considerar os comportamentos dos políticos como responsivos às demandas de rendas de privilégio feitas pelos grupos de pressão, a Escola Austríaca de Economia desvenda um mecanismo através do qual os políticos exploram oportunidades de criação de demanda pelos seus serviços de concessão de transferências de renda ou esquemas de privilégios. O mecanismo em questão é chamado de empreendedorismo, e se mostra também aplicável à esfera pública.

Kirzner (1974) argumenta que o papel do empreendedor é promover iniciativas que desafiem o equilíbrio de mercado e acionem os processos de criação de valor/riqueza. Isso vale se as forças de mercado podem gerar ajustes e correções espontâneas. DiLorenzo (1988, p.6) por sua vez destaca que a essência do empreendedorismo político envolve a “a destruição de riqueza através do comportamento de *rent-seeking*”.

Holcombe (2002) destaca que o empreendedorismo político ocorre quando um indivíduo percebe e age para explorar uma oportunidade de lucro político. Porém, tudo depende de característica do ambiente das instituições políticas e se existem incentivos para que o servidor público ou burocrata possa fazer escolhas que beneficiam alguns indivíduos (ou grupos de interesse) em detrimento de outros. Tal oportunidade torna-se possível porque no universo da política existe espaço para o governo fazer uso do seu poder coercitivo e, mais do que isso, escolher alternativas de ação cujos custos podem recair sobre a maioria da população pouco informada. Em outras palavras, a esfera pública caracteriza-se por informação assimétrica e isso possibilita políticas predatórias, nas quais os recursos são transferidos de um grupo de desinformados sem o seu consentimento para poucos indivíduos bem informados chamados de *rent-seekers*. Em suma, o empreendedorismo político predatório parece ser a contrapartida austríaca para o *rent-seeking* na coordenação das estratégias dos agentes privados, administradores públicos e políticos.

O grande problema é que o empreendedorismo predatório implica mecanismos de destruição de riqueza pela ineficiência na utilização e transferência dos recursos. A razão pela qual os empreendedores políticos buscam oportunidades predatórias é que elas tendem a ser mais lucrativas.

Em nossa perspectiva, o mecanismo do empreendedorismo político nos ajuda a reforçar a visão de que existe tanto o lado da demanda quanto o da oferta num nicho do mercado político,

que é o de “transferência de renda e troca de direitos de propriedade através das intervenções governamentais”.

A literatura econômica de escolha pública concentra atenção apenas em movimentos estratégicos dos grupos de interesses que demandam dispositivos de transferência de riqueza ou qualquer outra forma de privilégio dependente da intervenção ou regulação do governo. O mecanismo do empreendedorismo político nos ajuda a entender a dinâmica da coordenação entre agentes privados e públicos que, em matrizes institucionais predatórias ou exclusivas, implicam a corrupção sistêmica. Sendo assim, parece promissor integrar a TEP com os insights da EAE para melhor compreender por que os empreendedores políticos reagem e mudam o mercado por proteção e regulação governamental: eles querem deliberadamente vender seus serviços de transferência de riqueza.

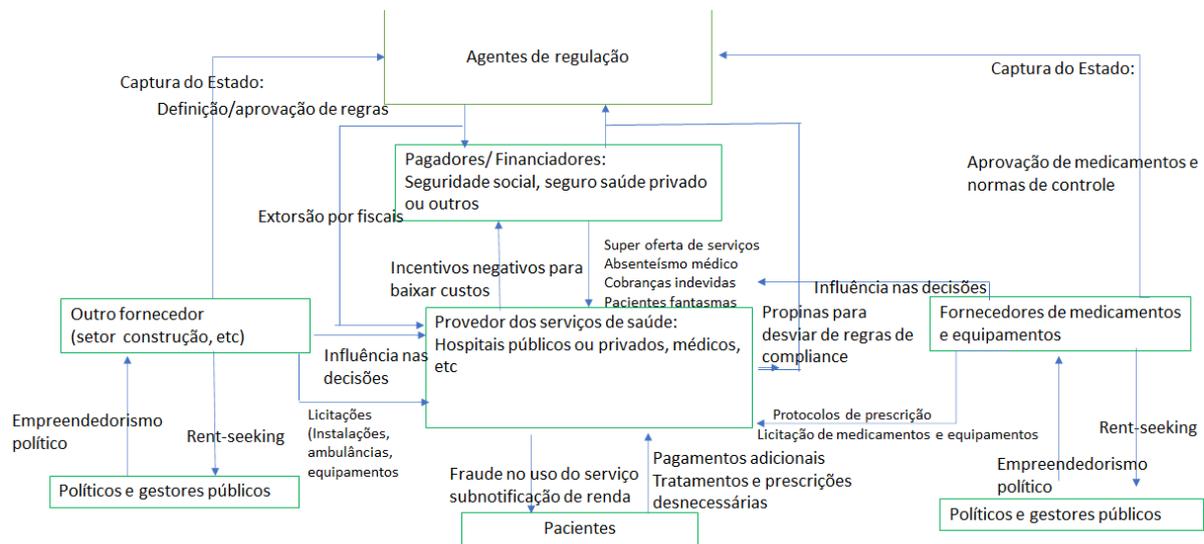
Nossa visão está em perfeita sintonia com o retrato misesiano segundo o qual a intervenção governamental necessariamente vem associada com confisco ou doação de riqueza, pois ela sempre favorece um indivíduo ou grupo em detrimento dos outros indivíduos (Mises 2010). Por isso, a corrupção de governo é inevitável quando governos interferem na ordem dos mercados e abusam do poder concedido a eles para favorecer interesses específicos.

### **3. Nossa interpretação sobre perigos da corrupção da saúde no Brasil no contexto da pandemia**

Nesta seção apresentamos um arcabouço teórico de corrupção no setor de saúde inspirado em trabalhos anteriores como Vian (2008), Garcia (2019) e Hussman (2020). A novidade reside em explicitar os insights da NEI, TEP e EAE para desvendar dois mecanismos importantes subjacentes à lógica econômica de emergência e persistência de práticas corruptas ampliadas pela crise do coronavírus. São eles: o *rent-seeking* e o empreendedorismo político predatório.

Como discutido na seção anterior, o setor de saúde parece bastante vulnerável a corrupção. Condições de incerteza, informação assimétrica e a existência de uma rede complexa de agentes públicos e privados que constituem os complexos e segmentados setores de saúde existentes explicam em parte a existência de oportunidades para agentes públicos e privados embarcarem em trocas ilícitas. A figura abaixo destaca os atores principais dos sistemas de saúde, comumente suscetíveis a corrupção e como os mecanismos do *rent-seeking* e empreendedorismo político são relevantes para explicar o surgimento e evolução de trocas corruptas.

Figura 1 – Interação corrupta no setor de saúde à luz do nosso arcabouço teórico



Fonte: Elaboração própria e adaptada de Savedoff & Hussmann, 2006, p.7

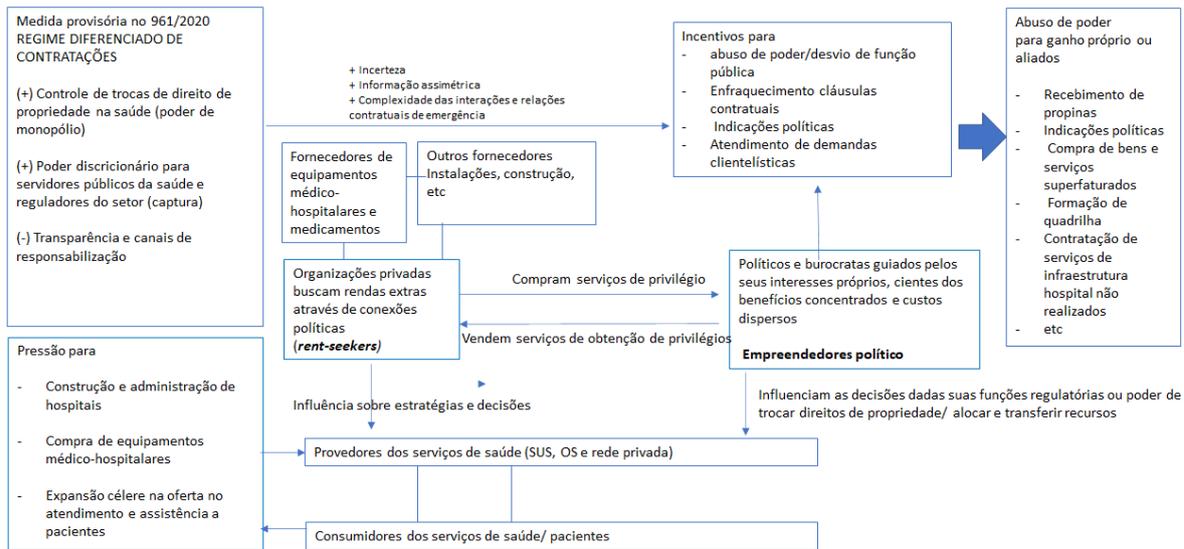
Como se pode perceber o setor de saúde é bastante sensível a brechas contratuais que inspiram comportamento oportunista do principal (pacientes) e os agentes (vários atores da rede de interação em contexto de informação assimétrica). Dadas a complexidade e incerteza do ambiente de interação, agentes públicos e políticos em busca dos seus interesses pessoais e daqueles que os apoiam oferecem serviços de privilégio e agentes privados de diversos tipos percebem as vantagens do rent-seeking. Os dois mecanismos nos ajudam a compreender a emergência e persistência de ações corruptas colaborativas que se autorreproduzem. Os incentivos existentes no ambiente também explicam iniciativas de pacientes, provedores dos serviços médicos, fornecedores, agentes de regulação e financiadores da saúde exibirem comportamentos capazes de institucionalizar os privilégios e desvios contratuais.

Vian (2008) ressalta três grandes fontes de incentivos para a corrupção: pressão financeira dos agentes do governo para desviar recursos para enriquecimento pessoal ou atender a pedidos de clientes ou aliados; racionalização do comportamento corrupto para justificar crimes como formação de quadrilha, cartel e peculato, a existência de oportunidades para o desvio da função pública propriamente dita. Dada a nossa âncora institucionalista de corrupção, concentramos nossa atenção nos traços objetivos das relações contratuais e brechas de governança para interpretarmos os perigos de corrupção em tempos da recente pandemia do coronavírus.

Os desafios da pandemia da COVID-19 têm contribuído para o crescimento exponencial dos gastos de saúde no Brasil e no mundo. Eles se fazem necessários para responder às demandas de aquisição de equipamentos médico-hospitalares, medicamentos e construção de postos de atendimento a pacientes infectados. Para viabilizar as iniciativas de maneira mais célere, o governo brasileiro emitiu a Medida Provisória nº. 961/2020 que permitiu a antecipação dos pagamentos de contratos e licitações, suavização das exigências de dispensa de licitações e expansão do chamado “Regime Diferenciado de Contratações”.

Como resultado, tal dispositivo institucional amplia as oportunidades de corrupção no setor, pois carrega o perigo de reduzir os canais de transparência e responsabilização de gestores públicos e agentes privados que constituem o complexo e segmentado setor de saúde brasileiro rede de interação, aqui representado da seguinte forma:

**Figura 2- Arcabouço analítico para compreender os perigos da corrupção na pandemia de Covid-19**



Fonte: elaboração própria

De maneira alinhada com nossa explicação institucionalista de corrupção na saúde, a corrupção emerge como consequência não intencional da ação do governo federal de emitir a Medida Provisória nº. 961/2020 que permitiu a antecipação dos pagamentos de contratos e licitações, suavização das exigências de dispensa de licitações e expansão do chamado “Regime Diferenciado de Contratações”. Interpretamos tal dispositivo institucional como fruto da pressão que o próprio contexto de urgência coloca para alocações e transferências de recursos necessários para expandir a oferta de atendimento médico e assistência a pacientes infectados pela nova doença. Além disso, o próprio contexto de elevadas incertezas sobre canais de transmissão, letalidade e consequências diversas da crise sanitária vem acompanhadas de interações entre os diversos atores do sistema de saúde que revelam as oportunidades adicionais dos servidores públicos das três esferas da federação abusarem do seu poder discricionário por meio de indicações políticas, enfraquecimentos de exigências contratuais e vendas de privilégios para fornecedores diversos de equipamentos médico hospitalares, medicamentos e instalações. Alguns atores são públicos e outros privados, porém todos guiados pelos seus interesses próprios e incentivos colocados pelo ambiente institucional. Podemos imaginar que organizações privadas, por exemplo, invistam recursos na busca de privilégios, como o de adquirir os direitos de gestão de todos os ambulatórios, hospitais e unidades de saúde pública. No caso brasileiro, tais empresas dependem da chancela dada por representantes do poder executivo, responsáveis pela negociação e aprovação de contratos e fornecimento do status de organização social de saúde. Neste caso podemos dizer que alguns fornecedores do setor de saúde e provedores dos serviços médico-hospitalares enquadram-se no grupo de rent-seekers. Os políticos e gestores públicos, cientes das ampliadas brechas contratuais

colocadas pelo cenário pandêmico, têm incentivos para assinar contratos superfaturados, comprar material de empresas com quem podem criar relações clientelísticas e aprovar empresas ineficientes para operarem no setor mas que aceitam pagar propina e alimentar a rede colaborativa de indicações políticas. Tal coordenação das atividades de rent-seeking depende dos incentivos colocados para os empreendedores da vida pública. Como consequência, a corrupção disseminou-se de modo semelhante ao de um vírus altamente transmissível. As evidências sobre escândalos de corrupção no setor de saúde do Rio de Janeiro sugerem a aplicabilidade de nosso arcabouço analítico.

A identificação de erros contratuais e potenciais fraudes em licitações e desvios de recursos levou a investigações e operações de quatro grandes operações do MPRJ, força tarefa da Operação Lava-Jato e MPRJ: a Operação Mercadores do Caos (07/05/2020 que prendeu dois subsecretários executivos de saúde do governador Witzel e o superintendente de orçamento e finanças envolvidos em crimes de corrupção em esquema de desvios de mais de R\$18 mi destinados a compras de respiradores adquiridos sem licitação e que não foram entregues); Operação Favorito (15/05/2020 que investigou desvios na área da saúde por um grupo criminoso que se utilizou da pandemia para obter contratos de forma ilícita); Operação Placebo (25/05/2020, que investigou irregularidades no contrato de R\$835 milhões entre o governo do RJ e a organização social IABAS que foi contratada para construir e administrar sete hospitais de campanha) e a Operação Tris in Idem (28/08, que investigou esquema de propina estabelecido pelo governo do RJ para a liberação de pagamentos a organizações sociais e para contratação emergencial e levou ao afastamento do governador Wilson Witzel)

Segundo o relatório da Comissão Especial de Covid-19 da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, há indícios fortes de institucionalização de rent-seeking e empreendedorismo político na administração do governador Witzel durante o período de pandemia. Segundo a Controladoria Geral do Rio de Janeiro, 99.47% dos contratos emergenciais da secretaria estadual de saúde contêm irregularidades e eles somam R\$1.7 bilhão.

O governador Witzel firmou 196 contratos emergenciais relacionados à contratação de serviços, produtos e insumos para o combate à COVID-19, incluindo a construção de hospitais de campanha e compra de testes rápidos para a doença e quase todos eles sugerem abusos de poder de servidores públicos e esforços de buscar e manter rendas de privilégio por parte de OSS e outras empresas privadas.

As Operações Placebo e Tris in Idem de maio de 2020 examinam rede de corrupção na qual funcionários do governador Witzel receberam propina para selecionar a OSS IABAS (Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde) para construir e administrar hospitais de campanha no contexto de pandemia. A empresa ganhou 10 contratos e apesar de ter recebido R\$256 milhões, a IABAS só entregou 2 dos 7 hospitais de campanha contratados. Os entregues operaram com capacidade parcial e repletos de irregularidades. Os planos que envolveram a construção dos hospitais sofreram 40 alterações e as obras superfaturadas não foram completamente entregues.

Há evidências sendo examinadas pelo Poder Judiciário de que servidores públicos (dois ex-secretários estaduais) exerceram atividades de empreendedorismo político para firmar o contrato de gestão pública com a empresa privada IABAS sem o fornecimento dos critérios utilizados no processo de seleção. A estrutura do ambiente da pandemia ofereceu incentivos adicionais para a ação empresarial de servidores públicos (bem próximos ao governador do Estado) a concederem benefícios à OSS, como pagamento antecipado dos serviços de construção e administração sem especificação de critérios de qualidade e quantidade em troca de vantagens

monetárias ilícitas. Dois secretários de Estado (secretaria do desenvolvimento econômico e secretaria de Saúde acabaram sendo presos por crimes de malversação dos recursos públicos, corrupção ativa, ajuste fraudulento de contratos, entre outros. Tais exemplos iluminam as investidas dos empreendedores políticos ligados ao poder executivo do governo estadual e alguns municípios da rede colaborativa de corrupção e institucionalização do rent-seeking.

Evidências de relações de patrimonialismo econômico envolvendo o governador Witzel e uma outra OSs, a Unir Saúde, motivaram as autoridades do Ministério Público do Estado e MPF imputarem a Witzel os crimes de corrupção ativa e passiva. Em 2019 a Unir Saúde, que fizera a gestão de UPAS no período de 2018 a 2019, perdeu a qualificação de OSS perdeu a credencial de OSS. Isso se deveu à precária prestação de serviços de saúde nas UPAS. O Tribunal de Contas do Estado encontrou 52 irregularidades na gestão das UPAS e nos contratos da Unir. Porém, quando é decretado o regime especial de contratação emergencial, o governador do Estado fez uso do seu poder discricionário para ir contra as determinações dos órgãos de controle para revogar a desqualificação da Unir e conceder benefícios da conexão política com o empresário Mario Peixoto, dono da Unir Saúde e líder de organização criminoso que tem desviado há pelo menos uma década recursos da saúde, em conluio e/ou mediante pagamento de propina a conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, deputados estaduais e outros servidores e agentes públicos para manter contratos com o governo do Estado do Rio de Janeiro, seja por intermédio de empresas ou de OS. Após a Operação Favorito que investigou sua relação colaborativa com Mário Peixoto, o governador afastado mudou de ideia e desqualificou o Instituto Unir Saúde do status de OSs.

A Operação Mercadores do Caos realizada pelo MP carioca investigou atividades ilícitas associadas a contratação de compras de ventiladores pulmonares vendidos por empresas que depois foram consideradas inaptas para a atividade comercial e que cobraram preços superfaturados dos itens vendidos. Como dito anteriormente, funcionários públicos de alto escalão do governo Witzel foram presos porque estavam envolvidos em esquemas de abuso de poder em favor das empresas contratadas.

Em setembro passado, o MPF ofereceu nova denúncia de crimes de corrupção na saúde do estado do RJ que coloca o governador Witzel no centro da rede colaborativa. A lista de denúncia destaca que funcionários públicos como o ex-secretário de Saúde Edmar Santos e o ex-secretário de Desenvolvimento Lucas Tristão, apontado como “braço direito” do governador afastado concederam vantagens para empresários e operadores financeiros e representantes legais como Gothardo Lopes Netto, José Carlos de Melo, Edson da Silva Torres e Carlos Frederico Loretto da Silveira; o doleiro Victor Hugo Amaral Cavalcante Barroso; Nilo Francisco da Silva Filho (representante de Edson Torres); e Cláudio Marcelo Santos Silva (operador de Edmar Santos). A mulher do governador Helena Witzel também foi denunciada.

De acordo com documentos em mãos do STJ, o Pastor Everaldo, presidente do PSC e preso na Operação Tris in Idem lidera um dos grupos que compõem uma sofisticada organização criminosa que tem o objetivo comum de desviar recursos públicos e realizar a lavagem de capitais, dentre outros crimes. O pastor usa de seu poder para controlar contratações e orçamentos da Cedae, Detran e da pasta da saúde carioca. Segundo a delação do ex-secretário de saúde preso Edmar Santos, a rede de corrupção acomodava o pastor Victor Hugo Amaral Cavalcante Barroso, operador financeiro, responsável pelos contatos com agentes públicos e empresários e indicação de empresas e organizações sociais que seriam selecionadas para ter contrato com secretaria de Saúde do Rio de Janeiro. As relações de compadrio e institucionalização do rent-seeking fica clara quando o

próprio ex-secretário de Witzel revela que sua nomeação ao cargo na secretaria de saúde do estado foi indicada pelo empresário Edson Torres, proprietário de várias empresas contratadas pelo governo estadual. A esposa de Witzel também é suspeita de compor a rede de corrupção, pois há indícios de que seu escritório tenha sido usado para lavar dinheiro de contratos de fachada com empresas que são fornecedoras do governo estadual. Os órgãos de investigação identificaram depósitos para o escritório de advocacia da primeira-dama por quatro empresas, três delas do empresário Mário Peixoto, preso na Operação Favorito.

#### **4. Implicações e observações finais**

Este artigo apresenta e discute um arcabouço analítico para explicar a racionalidade econômica do surgimento e disseminação dos perigos da corrupção em tempos de pandemia como a da COVID-19.

O aumento das incertezas, informação assimétrica e as novas oportunidades de enfraquecimento dos canais de transparência e responsabilização parecem resultados não pretendidos perversos da MP 961/2020. Apesar de indícios importantes de redes de corrupção no setor de saúde envolvendo agentes públicos e privados durante o atual contexto de pandemia, as conclusões sobre culpados exigem tempo para o encerramento das investigações e obtenção de provas contundentes. Tal reconhecimento motivará nossa pesquisa futura de documentos, processos judiciais sentenciados e relatórios dos órgãos de controle, sem os quais não temos como examinar empiricamente o valor explanatório de nossa abordagem analítica de corrupção na saúde amparada nas contribuições da Economia das Instituições (NEI), Teoria da Escolha Pública e Escola Austríaca de Econômica.

Uma outra frente de pesquisa futura interessante para a explicação da corrupção na saúde e proposta de promoção de integridade no setor envolve o estudo sobre o modelo de Organização Social de Saúde (OSs), recentemente colocado como o grande vilão da administração dos serviços de saúde no Brasil e das práticas corruptas.

Em nosso entendimento, as parcerias entre setor público e privado para melhorar as condições de oferta dos serviços de saúde com maior autonomia e eficiência são promissoras se a gestão estiver amparada em contratos continuamente revisados para permanecerem em sintonia com os valores de transparência, responsabilização e participação da sociedade civil (PASCHKE ET AL 2018).

Todavia, não há clareza no marco regulatório de gestão compartilhada da saúde pública sobre como exatamente uma empresa privada adquire a qualificação ou status de OS. Nas palavras do recém aposentado ministro do STF Celso de Mello, “a ser de outro modo, a qualificação como organização social seria um gesto de ‘graça’, uma outorga imperial resultante tão-só do soberano desejo dos outorgantes, o que, a toda evidência, é incompatível com as concepções do Estado moderno” (MELLO 2010, p.242)

Inspirados pelo nosso arcabouço teórico o marco regulatório de OS pode premiar empreendedorismo político. Ademais, as oportunidades de indicações políticas e esquemas de compadrio crescem porque as OS serem dispensadas dos processos de licitação pública. Os críticos reclamam das violações dos princípios de isonomia e impessoalidade válidos na administração

pública moderna. Porém, não podemos subestimar o fato de que OS são empresas privadas e como tais podem ser liberadas das regras do jogo público.

De todo modo, faz-se necessária uma análise cuidadosa sobre como estabelecer contratos de gestão que envolvam a autonomia e descentralização para atender às demandas locais sem incentivar indicações políticas e relações de compadrio. Nossa perspectiva analítica prevê que tamanho poder discricionário nas mãos de funcionários do Executivo nas diversas esferas federativas incentiva o empreendedorismo político. Tudo isso contribui para institucionalizar as atividades de *rent-seeking* e demandas clientelísticas.

Moral da história: liberdade, transparência, responsabilização e participação dos indivíduos da sociedade civil parecem ser mesmo os ingredientes indispensáveis de toda e qualquer iniciativa para “iluminar os caminhos escuros da má governança e corrupção” (LAGARDE, 2018).

## Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J.A. *Why Nations Fail*. New York: Crown Business Publishing Group, 2012

BECKER, G. Crime and Punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, vol. 76, no.2, pp.169-217

BOETTKE, P. J., & LOPEZ, E. J. Austrian economics and public choice. *The Review of Austrian Economics*, 15 (2), 111–119, 2002. Retrieved from <https://www.academia.edu/download/24942358/10.1.1.199.2076.pdf>

DELLAPORTA, D.; VANNUCCI, A. *The Hidden Order of Corruption*, Surrey, Eng., UK: Ashgate Publishing, 2012

DILORENZO, T, J. Competition and Political Entrepreneurship: Austrian Insights into Public-Choice Theory. *Review of Austrian Economics*, p.59-71, 1988.

EAMON, B.; PACINI, M. *Escolha Pública: um guia*. São Paulo: Editora LVM, 2016

GARCIA, P.J. Corruption in Global Health: the open secret. *The Lancet*, vol.394, Dec. 7<sup>th</sup>, pp.2119-2124, 2019

GLAESER, E. An Overview of Crime and Punishment. Harvard University Working Paper. 1999.

GONÇALVES, C. E.; SRINIVASAN, K. Corruption in Emerging Market Economies: How Does Brazil Fees. In: SPILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. (Org.). *Brazil: Boom, Bust and the Road to Recovery*. International Monetary Fund, 2018.

HANF M, VAN-MELLE A, FRAISSE F, ROGER A, CARME B, ET AL. (2011) Corruption Kills: Estimating the Global Impact of Corruption on Children Deaths. *PLoS ONE* 6(11): e26990, 2011. doi:10.1371/journal.pone.0026990, 2011

HAYEK, F. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press, 1944

HAYEK, F. The Pretense of Knowledge, 1974. Retrieved from <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1974/hayek/lecture/>

HEATON, G. NHS Fraud Squad: catching the crooks stealing £1.3 billion from the system. *The Telegraph*, Feb.4<sup>th</sup>, 2019

HOLCOMBE, R. G. Political entrepreneurship and the democratic allocation of economic resources. *The Review of Austrian Economics*, 15(2-3),143–159, 2002.

HUSSMANN, K. Addressing corruption in the health sector: securing equitable access to health care for everyone. *Anti-corruption Resource Centre U4 Issue*, no1. Jan, 2011

HUSSMANN, K. Health sector corruption: Practical recommendations for donors. Chr. Michelsen Institute, *Anti-corruption Resource Centre U4 Issue*, no. 10, 2020

IKEDA, S. How compatible are public choice and Austrian political economy? *The Review of Austrian Economics*, 16(1), 63–75, 2003

KIRZNER, I. *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press, 1974.

KLITGAARD, R. *Controlling Corruption*. Berkley: University of California Press, 1988.

KRUEGER A.O. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974

LAGARDE, C. Iluminar os cantos escuros da má governança e da corrupção. *International Monetary Fund Blog*, 22 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/blog/2018/042218p.pdf>>. Acessado em: 13 mar. 2020

LAMBSDORFF, J.G. Corruption and Rent-Seeking. *Public Choice*, v. 113, n.1/2, p. 97-125, 2002.

MELLO, C. A.B de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010

MISES, L. *Human Action: a treatise on economics*. New York: Liberty Fund, [1949] 2010.

NORTH, D. C. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Pres, 2005

[PASCHKE, A.; DIMANCESCO, D.; VIAN, T., et al. Increasing transparency and accountability in national pharmaceutical systems. *Bull World Health Organ*, no. 96, pp.782-791, 2018

PINOTTI, M. C. Lava a Jato, Mani Pulite, and the Role of Institutions. In: SPILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. (Org.). *Brazil: Boom, Bust and the Road to Recovery*. International Monetary Fund, 2018

ROWLEY C.; SCHNEIDER, F. *The Encyclopedia of Public Choice*. New York: Kluwer Academic Publishers, 2004.

SAVEDOFF, W. D.; HUSSMANN, K. Why are health systems prone to corruption? Transparency International, Global Corruption Report, 2006

SCHUMPETER, J. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Ordem Livre, [1942], 2003.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.

SILVA, M. F. G. A economia política da corrupção. *FGV EESP: Textos para Discussão*, n. 60, 1996.

TULLOCK, G. *Economia e Política*. Rio de Janeiro: Ordem Livre, 2010.

VANNUCCI, A. Three paradigms for the analysis of corruption. *Labour & Law Issues*, v. 1, n. 2, p. 1-31, 2015.

VIAN, T. Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions, *Health Policy and Planning* 23(2):83-94, 2008

VIAN, T. Anti-corruption, transparency and accountability in health: concepts, frameworks, and approaches. *Global Health Action*, vol. 13, 16947442020, pp. 1-24, 2020

## **AUXÍLIO EMERGENCIAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS EMERGENCIAIS EM MEIO À CRISE PROPORCIONADA PELO COVID-19 E SUA RELAÇÃO COM O LIBERALISMO ECONÔMICO.**

EMERGENCY ASSISTANCE: The emergency public policies in the midst of the crisis provided by COVID-19 and its relationship with economic liberalism.

AYUDAS DE EMERGENCIA: Políticas públicas de emergencia en medio de la crisis generada por COVID-19 y su relación con el liberalismo económico.

Aline Nunes Prandini<sup>67</sup>

### **INTRODUÇÃO**

A crise econômica enfrentada pelo cenário mundial em razão da pandemia do COVID-19 trouxe para debate a intervenção estatal na economia, tendo em vista a promoção de prestações positivas pelos Estados ao redor do mundo aos seus cidadãos atingidos pela crise, ignorando os ideais do liberalismo econômico puro defendido por Adam Smith.

Os Estados Unidos anunciaram o pagamento de auxílio emergencial no importe de US\$ 1.200,00 dólares aos americanos com renda menor que US\$ 75 mil dólares ao ano por pessoa, além de outras medidas decorrentes do pacote de combate ao COVID-19 aprovado pelo Congresso americano no importe de US\$ 2,2 trilhões dólares (AZEVEDO, 2020).

Na Itália também houve a aprovação de pacotes de incentivos para proteger a economia do COVID-19, concedendo auxílio emergencial no importe de 600 euros para trabalhadores autônomos ou temporários, além do governo auxiliar no pagamento parcial de salários dos funcionários de empresas forçadas a suspender as atividades em função da pandemia e entre outras medidas (AGÊNCIA ANSA, 2020).

Na América Latina, a Argentina anunciou o pagamento de 10 mil pesos argentinos aos trabalhadores que ficaram sem receber recursos por causa da interrupção da atividade econômica formal ou informal, visando amenizar o impacto do novo vírus na economia das famílias que ficaram sem rendimentos (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

Nota-se que os Países foram obrigados a elaborar e aplicar rapidamente políticas públicas voltadas à distribuição de renda à população carente, frontalmente atingida pela crise, consistindo em estratégia governamental para manter o poder de compra de grande parcela populacional, com a finalidade de garantir a mínima estabilidade econômica do País, e consequentemente os princípios basilares do liberalismo econômico referentes a livre-iniciativa e a livre-concorrência.

No Brasil não foi diferente, o qual elaborou, aprovou e vem realizando o pagamento do auxílio emergencial, direcionado à população de baixa renda que atenda aos requisitos estipulados na legislação, no montante de R\$ 600,00 ou R\$ 1.200,00 de acordo com o caso concreto, além de outras medidas de urgência decretadas em território nacional.

---

<sup>67</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Tal cenário atribui ao tema sua importância, na medida em que busca demonstrar a necessidade do intervencionismo estatal na economia, principalmente em momento de crises econômicas, apesar da atuação do ente público no plano econômico ser extremamente criticada pela iniciativa privada, por não levar em consideração que sem a intervenção do Estado, o mercado entraria em colapso, sendo as políticas públicas essenciais para garantir a liberdade econômica.

Nesse sentido, no presente artigo, a metodologia utilizada para a estrutura do raciocínio será a dedutiva, realizando a apreciação de aspectos gerais para lograr uma elucidação personalizada, partindo da análise qualitativa da evolução do liberalismo econômico até o modelo utilizado hoje no Brasil, e a consequente insurgência de políticas públicas como forma de garantir o desenvolvimento nacional e a liberdade econômica, principalmente em momentos de crise. Ademais, o procedimento utilizado será bibliográfico e documental, com o uso de leis, doutrinas e artigos.

Enfim, o presente artigo busca contribuir para a comunidade acadêmica e para a vida em sociedade, na medida em que defende o auxílio emergencial concedido pelo governo brasileiro em meio à crise ocasionada pela pandemia do COVID-19, demonstrando a imprescindibilidade da política pública para a manutenção do mercado econômico brasileiro e consequentemente dos princípios do liberalismo econômico.

## **1) LIBERALISMO ECONÔMICO E O ESTADO REGULADOR**

O liberalismo econômico foi elemento essencial para a construção do Estado Liberal, pautado na teoria do liberalismo econômico, criada no final do século XVIII e inspirada na doutrina de Adam Smith, visando diretamente atender aos interesses da classe burguesa, nova classe social que despontava na época no território europeu, para os quais o Estado deveria atuar como mero observador da organização econômica estabelecida pelos particulares, sendo vedada a interferência na economia ou a sua regulação.

Para Adam Smith, a esfera econômica seguia uma ordem natural, coordenada anonimamente por um mecanismo denominado “mão invisível”. Esta ordem seria resultado das ações de particulares, ainda que dispersos e heterogêneos, os quais atuam e buscam seus próprios interesses, isto é, o lucro, regidos pelo individualismo e ganância.

Cada particular, ao buscar empregar seu capital para o fomento de sua atividade econômica e consequente aumento do valor de seu produto, indiretamente se esforça para o aumento da renda da sociedade, apesar de não tencionar o interesse público. Logo, a atuação individual da iniciativa privada é o que garante a ordem no mercado econômico, se expandindo e beneficiando toda a sociedade:

(...) já que cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar o seu capital em fomentar a atividade (...) e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo necessariamente se esforça por aumentar ao máximo possível a renda anual da sociedade. Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo (...) [Ao empregar o seu capital] ele tem em vista apenas sua própria segurança; ao orientar sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas o seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por uma mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao

perseguir seus próprios objetivos, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quanto tenciona realmente promovê-lo. (SMITH, 1983, p. 379)

Nesse sentido, de acordo com a Teoria da “Mão Invisível”, a busca dos objetivos individuais, em conjecturas propícias ao desenvolvimento do processo competitivo, resultaria no progresso do cenário econômico e consequente bem-estar social.

O liberalismo clássico, no qual foi fundado o Estado Liberal, apesar de surgir em contraponto ao absolutismo monárquico e aos privilégios da realeza, era regido pelo individualismo burguês, privilegiando a liberdade e a segurança jurídica em detrimento dos direitos humanos.

Consequentemente, a busca ilimitada pelo lucro fez com que a burguesia desrespeitasse as regras de mercado, na medida em que gradativamente extinguiu a livre concorrência e a livre-iniciativa, resultando na concentração de riquezas e ampliação das desigualdades sociais. Por conseguinte, afirma Carvalho Filho que:

A pretensa liberdade na ordem econômica conferida pelo Estado aos indivíduos surtiu efeito contrário, revelando-se forma de alargar os abismos entre as classes sociais e tornando o pobre cada vez mais pobre e o rico cada vez mais abastado. A liberdade para as classes desfavorecidas transformou-se em escravidão. Definitivamente, o Estado não poderia ficar indiferente aos crescimentos das desigualdades sociais. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 797)

Deste modo, a ausência de intervenção estatal no Estado Liberal proporcionou uma sociedade com estratificação social rígida, dificultando a ascensão econômica dos indivíduos com menor poder aquisitivo, vez que a preocupação da classe dominante era fundada exclusivamente no lucro, ignorando as pautas sociais e principalmente os direitos humanos, promovendo o desequilíbrio social:

O Estado Liberal se caracteriza pelo fato de tentar manter uma estrutura social baseada numa estratificação social rígida, em que a passagem de uma classe social inferior a uma superior é difícil devido à inexistência de um número suficiente de oportunidades para fazê-lo. Isso ocorre por causa da organização econômica que a burguesia sustenta, onde prosperam apenas aqueles que possuem maior poder aquisitivo, sempre encontrados entre os membros das classes sociais acomodadas. Não pode haver dinâmica social integradora em tal sociedade. Para tanto, far-se-ia necessário aumentar as oportunidades mediante uma política econômica e social de grande amplitude. (VERDÚ, 2007, p. 97)

Neste cenário surgiram movimentos da classe proletária, pautados em concepções socialistas, descontentes com a árdua exploração de sua mão-de-obra pela burguesia, além de serem vítimas da miséria e da exclusão social. Tensões sociais despontaram, marcando o declínio do Estado Liberal e a ascensão do Estado Social.

Em meio as crises decorrentes do Estado Liberal e ante a necessidade de readequação estrutural do modelo de atuação do ente público, surgiu o Estado Social, caracterizado pelo intervencionismo estatal na economia, adoção de políticas públicas de inclusão social e defesa de

direitos transindividuais, visando garantir a efetivação de políticas assistencialistas e o bem-estar dos cidadãos.

O Estado Social de Direito foi estabelecido no período pós-guerra devido às catástrofes e injustiças perpassadas na época, tornando indispensável a defesa de postulados contrapostos ao liberalismo econômico. Assim, iniciou-se a criação de Constituições Sociais, as quais inseriam cláusulas de cunho social e assistencialista, a fim de estabelecer o equilíbrio entre os direitos referentes às liberdades e os socioeconômicos, tendo como principais exemplos a Constituição Mexicana e a Constituição da Alemanha:

Portanto, o Estado de bem-estar social, também denominado Estado Providência ou de Welfare State, é aquele que provê uma série de direitos sociais aos cidadãos de modo a mitigar os efeitos naturalmente excludentes da economia capitalista sobre as classes sociais mais desfavorecidas. Sua implantação tem início na primeira metade do século XX, a partir do final da década de 1910 e início da década de 1920. Manifesta-se inicialmente na Constituição do México de 1917 e na Constituição da Alemanha de 1919 (Carta de Weimar), destacando-se pela garantia dos direitos sociais e pelo intervencionismo na economia. (FIGUEIREDO, 2014, p. 75)

Nota-se a insurgência de nova postura estatal, pautada na coletividade e na defesa de interesses públicos em detrimento dos interesses individuais. Nesta conjectura, houve a instituição dos direitos sociais, passando o Estado a ter papel ativo na medida em que proporciona prestações positivas e intervém diretamente na economia, com a finalidade precípua de mitigar os efeitos excludentes do capitalismo:

Neste modelo, o Estado assume responsabilidades sociais crescentes, em caráter de prestações positivas, como a previdência, habitação, saúde, educação, assistência social e saneamento, ampliando, cada vez mais, seu leque de atuação como prestador de serviços essenciais. Outrossim, o Estado atua como empreendedor substituto em áreas e setores considerados estratégicos para o desenvolvimento da nação. (FIGUEIREDO, 2014, p. 75)

Assim, o Estado Social de Direito consistiu no “intento de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pelas garantias do Estado de Direito” (VERDÚ, 2007, p. 79).

Por outro lado, para efetivar os benefícios sociais e a consequente redistribuição de renda, há a insurgência de custos ao orçamento público e consequente necessidade de estabelecer políticas fiscais, que apesar de serem instituídas para finalidades sociais, resultam em descontentamento das classes econômicas mais favorecidas, por limitar e intervir na propriedade privada.

Insta salientar que, neste panorama surgiu também o Estado intervencionista socialista, que diferente do Estado intervencionista social, configura a forma intervencionista máxima do Estado. Adota-se a política econômica planificada, pautada na supremacia do coletivo sobre o individual, caracterizada pela apropriação coletiva dos bens de produção pela sociedade por meio do Estado e pela definição das prioridades econômicas pelo Poder Público:

(...) a intervenção coloca à disposição do Estado instrumentos que aperfeiçoam o poder estatal pela incorporação de um novo poder – o Poder Econômico – e a manifestação desse fenômeno, denominada planificação, consiste na escolha de prioridades econômicas por autoridades públicas. (JAKOBI, 2014, p. 68)

O excesso de intervenção do ente público no plano econômico despontou inúmeras críticas ao Estado Social de Direito, devido a imposição de taxas confiscatórias e expoente déficit nas contas públicas, já que o Estado atuava simultaneamente como prestador de serviços de interesse público e empreendedor da atividade econômica. Ainda, a causa primordial do insucesso do Estado Social decorre justamente da exploração de atividades econômicas, uma vez que proporciona ambiente desfavorável ao investimento privado e conseqüente insegurança jurídica, resultando em desestímulo à livre-iniciativa. Nesse sentido, afirma Leonardo Vizeu Figueiredo:

Critica-se em grande parte esta forma estatal de posicionamento econômico diante do grande déficit que, via de regra, gera nas contas públicas, uma vez que o Estado assume atividades acima de suas capacidades, tendo em vista que atua tanto como prestador de serviços públicos como empreendedor da atividade econômica. Por fim, cabe ressaltar que o planejamento estatal dentro desse modelo revelou-se fracassado por não incentivar as unidades de produção individuais dos agentes privados, uma vez que a presença do Poder Público no mercado, explorando atividade econômica com os demais concorrentes, gera um ambiente desfavorável ao investimento privado e, por corolário, insegurança jurídica, fato que, por si, tolhe e cerceia a livre-iniciativa. (FIGUEIREDO, 2014, p. 75/76)

Em razão da crise do Estado Social e o anterior fracasso do Estado Liberal, surgiu a necessidade de repensar a atuação estatal e estabelecer novo modelo de intervenção econômica, instituído com base no equilíbrio entre o liberalismo econômico e as prestações positivas de cunho social do Poder Público, visando garantir concomitantemente os direitos sociais, especialmente com o intuito de assegurar o respeito à dignidade da pessoa humana, e o desenvolvimento econômico.

Neste cenário surgiu o Estado Regulador, consistindo em ente garantidor e regulador da atividade econômica, regido pelos princípios da livre-iniciativa e liberdade de mercado, porém com engajamento no contexto social, promovendo serviços públicos essenciais à coletividade.

A regulação da atividade econômica pelo Estado tornou-se medida essencial para garantir o equilíbrio do mercado financeiro e as pautas públicas. Segundo Vital Moreira (1997, p. 334), a regulação implica no “estabelecimento e a implementação de regras para a atividade econômica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos”.

Logo, o Estado estabeleceu um conjunto de normas para conduzir o mercado, promovendo uma competição saudável no plano econômico por intermédio da regulamentação da atividade econômica explorada pelos particulares, objetivando viabilizar o desenvolvimento socioeconômico nacional. Alexandre Santos de Aragão define a regulação estatal da economia como:

(...) o conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas, pelas quais o estado, de

maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis. (ARAGÃO, 2013, p. 40)

Assim, iniciou-se o processo gradual de desestatização das atividades econômicas e redução dos encargos sociais, passando o Poder Público a incentivar a livre-iniciativa e a livre-concorrência, bem como atuar de forma subsidiária, ou seja, somente em áreas em que a iniciativa privada, por si só, era incapaz de atingir metas voltadas aos interesses coletivos, como em casos de concentração do poder econômico e seu uso abusivo:

Assim, para a salutar manutenção da Ordem Econômica, evitando a concentração de poder econômico e seu uso abusivo, necessário se faz que o Estado fomente a livre-concorrência, por meio de políticas que assegurem a participação e permanência de todos os agentes concorrentes entre si em seus respectivos mercados. Portanto, em mercados que não partem da premissa da concorrência saudável, mister se faz ao Estado intervir de maneira a garantir que a realização do interesse coletivo garanta a todos a consecução de seus interesses particulares, ainda que experimentem resultados mínimos, pulverizando-se, destarte, o poderio econômico, a fim de evitar seu uso abusivo. (FIGUEIREDO, 2014, p. 77)

Com base em todo o panorama histórico, nota-se a contínua intervenção do Estado no domínio econômico e a tentativa de sopesar a intensidade de tal interferência, sendo que a eclosão de crises socioeconômicas permite verificar o insucesso do sistema instaurado e providenciar a readequação estrutural do modelo de atuação do ente público.

Evidente a imprescindibilidade da intervenção estatal na economia, ainda que diminuta, pois o ente público deve agir para suprir as deficiências do mercado e fiscalizar a exploração das atividades econômicas pela iniciativa privada, sob pena de insurgir abusos e práticas anticoncorrenciais que levariam ao declínio do mercado financeiro.

Por fim, conclui-se que o Poder Público não pode ser alheio às relações econômicas, o qual deve intervir na ordem econômica para promover o equilíbrio entre as esferas econômicas e sociais, com a intensidade de interferência definida de acordo com a situação fática vivenciada pelo País.

## **2) ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA**

A ordem econômica brasileira é resultado do longo processo histórico, econômico e social perpassado pelo País, além da forte influência internacional.

Primeiramente, Vicente de Mauá foi o precursor do movimento de industrialização nacional, porém a ausência de apoio estatal obstou o avanço da indústria, movimento este que retornou somente com a ascensão do governo de Getúlio Vargas.

Assim, a ordem econômica brasileira se desenvolveu sob a tutela estatal, vez que os particulares atuavam no mercado de agrário e pecuário, voltado a comercialização de commodities, enquanto o setor industrial foi impulsionado pelo Poder Público na Era Vargas.

Neste cenário imperava o Estado Social, na medida em que o governo atuava na prestação de serviços públicos essenciais e no exercício de atividade econômica, despontando diversas empresas estatais de base, suprimindo e desenvolvendo incumbências de setores puramente privados.

Posteriormente, a queda da ditadura resultou na redemocratização nacional, caracterizada pela desestatização da economia, sendo implantado um Estado Regulador. Verificou-se a ampliação dos poderes estatais relacionados à regulação, fiscalização e planejamento do sistema econômico, momento precursor do surgimento das agências reguladoras e das autoridades responsáveis pela defesa da concorrência.

No século XIX eclodiram conflitos socioeconômicos no cenário mundial, os quais influenciaram a elaboração das constituições de inúmeros países, caracterizadas pela preocupação com o contexto coletivo e social, tencionando garantir o respeito à dignidade da pessoa humana por meio do estabelecimento de rol de direitos sociais basilares, além dos respectivos textos constitucionais começarem a regular a ordem econômica.

Insta salientar que a ordem econômica adquiriu dimensão jurídica quando as Constituições passaram a discipliná-las sistematicamente, que no contexto brasileiro iniciou-se com a Constituição de 1934. Assim, surge o conceito de constituição econômica, que:

(...) é pois, o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma econômicos, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta (MOREIRA, 1974. Apud TAVARES, 2006, p. 75).

Atualmente, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 disciplina a ordem econômica e financeira, nos termos dos artigos 170 a 192, regulados com base em princípios de ordem liberal e social, propiciando o equilíbrio entre os ideais. A carta magna acolhe o intervencionismo econômico em prol do mercado, bem como adota o sistema capitalista, observando-se a justiça social e a valorização do trabalho humano.

De acordo com Eros Grau, a ordem econômica prevista na Constituição Federal de 1988:

(...) consagra um regime de mercado organizado, entendido como tal aquele afetado pelos preceitos da ordem pública clássica; opta pelo tipo liberal do processo econômico, que só admite a intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, quer do próprio Estado, quer do embate econômico que pode levar à formação de monopólios e ao abuso do poder econômico visando ao aumento arbitrário dos lucros — mas sua posição corresponde à do neoliberalismo ou social-liberalismo, com a defesa da livre iniciativa (...) (GRAU, 2010, p. 191/192)

Isto posto, a ordem econômica brasileira opta pelo capitalismo, porém adotando o intervencionismo econômico e rejeitando o liberalismo puro de Adam Smith, visando promover políticas públicas de cunho assistencialista e consolidar o modelo democrático.

### **3) POLÍTICAS PÚBLICAS**

No Estado Regulador e principalmente no Estado Social, as políticas públicas constituem instrumentos essenciais para a efetivação dos objetivos sociais, por meio dos quais se define e

protege o núcleo dos direitos fundamentais, permitindo mitigar os efeitos das desigualdades e estratificações sociais.

As políticas públicas surgiram no contexto do Estado Social, implicando em diretrizes ensejadoras das prestações positivas estatais para garantir o exercício dos direitos sociais assegurados constitucionalmente, decorrentes do interesse público:

(...) cujo fundamento se assenta na existência dos direitos sociais, enquanto direitos constitucionalmente positivados, cuja nota distintiva é o fato de que sua concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado. Reprisa-se que, diferentemente dos direitos individuais ou de primeira geração, que consistem em liberdades, os direitos sociais ou de segunda geração consistem em poderes exercidos a partir das condições materiais exercidas pelo Estado. (SANTOS, 2006, p.76/77)

De acordo com Cristiane Derani, tais políticas são denominadas públicas por ser liderada por agentes estatais e surtir efeitos modificadores da vida social:

(...) as políticas são chamadas de públicas, quando essas ações são comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações existentes. São políticas públicas, porque são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores na vida social. São políticas públicas, porque empreendidas pelos agentes públicos competentes, destinadas a alterar as relações sociais estabelecidas. (DERANI, 2002, p. 239)

Todavia, as políticas públicas não resultam exclusivamente de decisão produzida por autoridade pública, vez que há a contemplação de outros agentes. Nesse sentido, há críticas quanto a generalidade dessas definições, que para Gianfranco Pasquino (2002, p. 254/255) não podem se limitar a “produção de políticas públicas por ‘um ou mais atores públicos’, podendo ser incluídos, neste conceito, tanto os titulares de cargos eletivos como, provavelmente, também os detentores de cargos administrativos e burocráticos”

Nesse sentido, adota-se posição mista, considerando as políticas públicas um processo de escolha racional e coletiva de prioridades, bem como programas de ação governamental, que coordenam instituições estatais e as atividades privadas para a concretização de objetivos socialmente relevantes e determinados politicamente.

No Brasil, as políticas públicas são concretizadas por intermédio da Assistência Social, que configura um dos três pilares da seguridade social.

A Assistência Social foi fundada para promover prestações assistenciais aos desamparados independentemente de contribuição, a fim de propiciar um ambiente social saudável, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, além de ser garantia constitucional prevista nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, sendo financiada pelos recursos do orçamento da seguridade social.

O direito à Assistência Social foi regulamentado pela Lei n. 8.742/93, configurando direito do cidadão e dever do Estado, sendo, portanto, potestativo e exigível. Este direito é caracterizado pelas Políticas de Seguridade Social não contributivas, visando prover as necessidades básicas dos cidadãos por meio de um conjunto integrado de ações do Poder Público e da sociedade. Ainda, a

Assistência Social não é meramente assistencialista e direcionada exclusivamente ao socorro provisório e momentâneo do necessitado, mas sim fator de transformação social.

As políticas públicas são primordiais para viabilizar a dignidade da pessoa humana que constitui fundamento basilar do Estado Democrático de Direito, nos moldes do art. 1º, III, da Constituição Federal, vez que buscam promover a integração e a inclusão do assistido na vida comunitária, reduzindo, na medida do possível, as desigualdades discrepantes com a finalidade de permitir que exerça atividades que lhe garantam o mínimo para promover a subsistência.

Por conseguinte, as políticas públicas consistem em prestações assistencialistas do Estado, com a participação direta ou indireta de entes públicos ou privados, por meio das quais visam garantir o mínimo existencial, o qual consiste em condições materiais mínimas para uma existência digna, integrantes do rol de direitos fundamentais constitucionalmente garantidos a todos os cidadãos.

Ademais, quando determinado direito situa-se num patamar mínimo em termos de exigências sociais, não pode ser suprimido ou restringido, nem por meio de uma emenda à Constituição Federal, uma vez que é caracterizado como cláusula pétrea, conforme o artigo 60, §4º, IV.

Imperioso destacar que a preocupação nacional com o desenvolvimento social proporciona efeitos diretos nas relações econômicas, na medida em que:

As políticas sociais buscam melhorar o nível geral das condições de vida da população, como fim último, equalizando as interações entre mercado e sociedade, para que haja desenvolvimento econômico e equidade social, via ação estatal prioritariamente, para reduzir vulnerabilidades e riscos sociais, redução da pobreza e garantia de acesso aos serviços de saúde, educação, segurança, saneamento, habitação, dentre outros. (ROSSINI; ROTTA; BORKOVSKI, 2017, p. 12)

Isto posto, as políticas públicas constituem mecanismos primordiais para o desenvolvimento econômico nacional, vez que a mitigação das desigualdades sociais tem efeitos diretos no poder de compra dos cidadãos e no Produto Interno Bruto (PIB), o que permite promover o expoente crescimento econômico da nação.

#### **4) O AUXÍLIO EMERGENCIAL CONCEDIDO EM MEIO A PANDEMIA DO COVID-19 E O LIBERALISMO ECONOMICO**

O cenário mundial foi surpreendido e assolado pela pandemia decorrente do COVID-19, causada pelo vírus SARS-COV-2, produzindo repercussões de ordem biomédica e epidemiológica, assim como impactos sociais, econômicos, políticos e culturais.

Em 8 de agosto de 2020 a Universidade Johns Hopkins contabilizou o total de 723.683 mil mortos por COVID-19 no mundo, sendo que o Brasil já contabilizou mais de 100 mil óbitos em menos de cinco meses de pandemia, representando 13,8% do total de óbitos no planeta, configurando o segundo País com maior número de contaminados e mortes pelo vírus em escala global (OLIVEIRA, 2020).

Com a chegada do COVID-19 em território nacional no início de 2020 e o consequente quadro de agravamento da saúde da população brasileira, o governo passou a elaborar medidas de assistência social no combate ao COVID-19, implantando políticas públicas emergenciais para obstar a ampliação dos danos ao cenário socioeconômico. Assim, o Poder Executivo começou a

elaborar e aplicar medidas de urgência, as quais estão sendo adotadas pelo Ministério da Saúde e executadas pelo Sistema Único de Saúde, mediante articulação dos entes federados.

Primeiramente, decretou-se o estado de calamidade pública no território nacional com a promulgação do Decreto Legislativo n. 6/2020 em 20 de março de 2020, isentando o Estado de atingir os resultados fiscais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Na mesma data foi publicada a Portaria do Ministério da Saúde n. 454, que declarou o estado de contaminação comunitária pelo COVID-19, estabelecendo como estratégia não-farmacológica de combate, o isolamento domiciliar dos indivíduos com sintomas respiratórios e aqueles que residam no mesmo endereço, ainda que assintomáticos, pelo período máximo de 14 dias.

No âmbito estadual destaca-se a decretação dos períodos de quarentena, com a finalidade de conter o expoente contágio pelo vírus. Em São Paulo, por exemplo, foi decretada a quarentena em 22 de março de 2020, por meio do Decreto n. 64.881/2020, sendo que o referido Estado ainda está enfrentando, em setembro de 2020, o plano de retomada gradual das atividades.

Tais medidas de urgência, apesar de indispensáveis para evitar o colapso do sistema de saúde nacional, proporcionaram reflexos imediatos e drásticos na conjuntura econômica brasileira. Evidente a diminuição da atividade econômica do País, colocando em situação de vulnerabilidade os trabalhadores autônomos e informais, além dos desempregados e a população em situação de rua.

A associação entre a alta informalidade no mercado de trabalho brasileiro e a diminuição inesperada da atividade empresarial ocasionou a diminuição ou até mesmo a perda total da renda auferida pelas famílias, em especial daquelas que não estão protegidas por algum regime de previdência social, decorrente da falta de trabalho, seja formal ou informal, e das dificuldades de empreender.

Com a finalidade de mitigar os danos e a vulnerabilidade social, foram criadas medidas objetivando proporcionar alento financeiro aos atingidos pela crise causada pelo COVID-19, por intermédio de políticas públicas patrocinadas pela Assistência Social.

Desse modo, criou-se o Auxílio Emergencial com a promulgação da Lei n. 13.982/2020, direcionado aos trabalhadores informais de baixa renda, atingidos pela crise, concedendo o montante de R\$ 1.200,00 para famílias monoparentais femininas e R\$ 600,00 para os demais casos, durante o período regido pela epidemia, desde que atendidos os requisitos exigidos pela legislação.

Dentre os requisitos impostos está a maioria civil, não ter emprego formal, não receber benefício previdenciário ou assistencial, seguro-desemprego ou de outro programa de transferência de renda federal que não seja o Bolsa Família, ter renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos, bem como não ter recebido rendimentos tributáveis, no ano de 2018, acima de R\$ 28.559,70.

Ainda, ao requerer o auxílio emergencial, o indivíduo deve preencher ao menos um dos quatro requisitos adicionais, ou seja, exercer atividade na condição de microempreendedor individual, ser contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ser trabalhador informal inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou ainda, se for trabalhador informal sem pertencer a nenhum cadastro, é preciso ter cumprido, no último mês, o requisito da renda supramencionado.

O auxílio emergencial configura a ação de combate ao COVID-19 mais custosa aos cofres públicos. O Governo Federal definiu a dotação orçamentária em R\$ 321,8 bilhões de reais, sendo que foram pagos até 6 de novembro de 2020 o importe de R\$ 257,8 bilhões de reais, conforme dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

De modo geral, o auxílio emergencial visa proporcionar subsídios monetários mínimos às famílias carentes, sendo utilizado comumente para o consumo de itens essenciais à subsistência, como alimentação, habitação, higiene, limpeza e outros, gastos estes que promovem a movimentação da economia, vez que os cidadãos objeto da referida política pública possuem orçamento escasso, e, geralmente, gastam toda renda que auferem nos principais setores econômicos atingidos pela crise, tendo em vista a dificuldade ou impossibilidade de poupar valores.

Assim, parte do montante concedido na forma de auxílio emergencial retornará aos cofres públicos por meio da arrecadação de impostos, enquanto o restante dos valores será direcionado à iniciativa privada, como por exemplo, supermercados, restaurantes, imobiliárias e outros, mantendo minimamente o fomento do comércio nacional a fim de minimizar os efeitos catastróficos da crise no desenvolvimento econômico.

Para avaliar o crescimento econômico nacional, o Produto Interno Bruto (PIB) constitui um importante indicador, medindo exclusivamente a produção total de bens e serviços finais, levando em consideração grande parte do que os indivíduos consomem e, portanto, configura um indicador do fluxo de bens e produtos finais novos que foram produzidos com base em determinado período.

Por conseguinte, o auxílio emergencial produz efeitos diretos no PIB brasileiro, resguardando o Brasil de uma possível devastação econômica:

Os pesquisadores da Cedeplar constataram que o auxílio emergencial tem efeito imediato no Produto Interno Bruto (PIB) – só com os três primeiros meses de pagamento, por exemplo, o aumento é de 0,44%. No entanto, se o programa for imediatamente cortado, há retração, com acréscimo de apenas 0,06% no fim de 2020. Por outro lado, se a pressão dos movimentos sociais e da oposição surtir efeito e a renda básica for mantida, o estudo estima um impacto no PIB anual de 0,55%, com um acréscimo de 0,31% no ano seguinte, em 2021. (GIMENES, 2020)

Nesse sentido, o estudo da Universidade de Minas Gerais (UFMG) também constatou que, na hipótese do auxílio emergencial ser estendido até dezembro de 2020, o PIB seria beneficiado em 0,55% ao invés de 0,44%, caso o programa perdurasse até junho. Ainda, a pesquisa demonstrou que, se o auxílio for prolongado até o final deste ano, cerca de 45% do seu custo total seria revertido em arrecadação de impostos, decorrente do aumento da atividade econômica (MENDONÇA, 2020).

Em setembro de 2020 foi verificada a maior queda do PIB brasileiro, ante a retração de 9,7% ante os três primeiros meses do ano, com expectativa de que este ano termine com retração inédita. Todavia, o cenário seria mais gravoso caso não fossem promovidas as medidas governamentais para mitigação da crise, especialmente a concessão do auxílio emergencial (ESTADÃO CONTEÚDO, 2020).

Por conta dos efeitos positivos do auxílio emergencial na economia nacional, atuando diretamente na mitigação da recessão econômica, o governo garantiu o pagamento até dezembro de 2020, por meio da Medida Provisória n. 1.000, de 2 de setembro de 2020, denominando-o de auxílio emergencial residual. Além disso, verifica-se que o Poder Público está estudando sobre a possibilidade de estendê-lo até março de 2021, porém concedendo valores reduzidos à população (ARAÚJO e TEMÓTEO, 2020).

Isto posto, o auxílio emergencial configura política pública concretizada por meio da Assistência Social em meio a pandemia do COVID-19, constituindo intervenção estatal necessária para evitar prejuízos incalculáveis, tanto na área da saúde quanto no plano econômico, buscando

assegurar a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial à população carente, ao passo que movimenta a máquina econômica e conseqüentemente fomenta, ainda que timidamente e indiretamente, a iniciativa privada.

## CONCLUSÃO

Nota-se no contexto histórico mundial a necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre a liberdade econômica e as prestações sociais, visto que o Estado não pode ser alheio nem imerso às relações econômicas, devendo regular e fiscalizar a atividade explorada pela iniciativa privada e realizar prestações positivas aos necessitados.

A intervenção do Estado na economia é elemento essencial para garantir o liberalismo econômico e seus princípios basilares, ou seja, a livre-iniciativa, a livre-concorrência, a propriedade privada, a competitividade e a geração de riquezas, além de obstar a propagação das desigualdades sociais, promovendo o sistema capitalista de forma saudável e consequentemente mantendo o equilíbrio no plano do desenvolvimento econômico.

A imprescindibilidade da atuação do Poder Público no domínio econômico se revela principalmente em cenários de crises econômicas, por ser o ente capaz de propiciar a harmonia entre a liberdade econômica e os direitos sociais, estabelecendo medidas substanciais para assegurar a manutenção econômica da nação.

Por conseguinte, neste período em que vivenciamos a pandemia do COVID-19, as medidas de urgência estabelecidas pelos Estados foram de suma importância para manter minimamente o fomento econômico nacional e consequentemente a subsistência dos cidadãos pertencentes às classes sociais menos favorecidas, vez que a crise no âmbito da saúde resultou em impactos diretos na economia, despontando na catastrófica crise econômico-financeira enfrentada no contexto mundial.

No Brasil, foram promovidas medidas emergenciais em curto prazo pelo Poder Público, justamente para evitar o colapso do sistema de saúde e o desmantelamento da economia, destacando-se o auxílio emergencial, seguindo a estratégia de inúmeros Países.

A concessão do auxílio emergencial teve papel fundamental à economia brasileira, por oferecer assistência econômica na forma de dinheiro em espécie à população de baixa renda, especialmente trabalhadores informais e desempregados, imprescindível para garantir a subsistência de tais famílias beneficiadas, resguardando o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, além de assegurar o mínimo fomento e estímulo à economia nacional.

Os cidadãos que recebem o auxílio, geralmente gastam integralmente os valores percebidos, justamente para promover sua subsistência, devolvendo os valores recebidos ao Estado por meio dos impostos e também ao setor empresarial, especialmente de alimentos, movimentando a economia e impactando no PIB nacional.

Logo, o auxílio emergencial desponta como medida capaz de mitigar os efeitos catastróficos da crise econômica enfrentada, proporcionando impactos positivos e diretos no PIB brasileiro, por mitigar diretamente a perda de renda da população mais vulnerável, além de produzir efeitos indiretos às famílias mais abastadas, devido ao aumento da atividade econômica.

A inexistência do auxílio emergencial, além dos prejuízos de cunho social, sucederia no colapso do sistema econômico brasileiro, já que a redução ou inexistência da percepção de renda por expressiva parcela populacional resultaria no decaimento exponencial do desenvolvimento econômico nacional, e, portanto, demandaria prazo imensurável para a recuperação econômica do Brasil, que já enfrentava crise econômica anterior.

Ante o exposto, o tema desenvolvido neste artigo procura demonstrar a imprescindibilidade da atuação estatal no plano econômico, principalmente em momentos de crises econômicas. Comprova-se tal necessidade no cenário atual, em que vivenciamos recessão econômica decorrente da crise no âmbito da saúde, por conta do COVID-19, defendendo a essencialidade do auxílio emergencial para garantir o mínimo desenvolvimento econômico nacional, vez que sua ausência

acarretaria prejuízos drásticos à economia, com impactos diretos no PIB brasileiro, sem mencionar os danos de cunho social.

## Referências

AGÊNCIA ANSA. **Parlamento da Itália aprova pacote de 25 bilhões de euros:** Programa suspende demissões por 60 dias. Revista Época Negócios. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2020/04/parlamento-da-italia-aprova-pacote-de-25-bilhoes-de-euros.html>>. Acesso em 20.7.20.

AGÊNCIA BRASIL. **Argentina vai pagar R\$ 800 para quem ficar sem renda por crise do coronavírus:** Ajuda deverá beneficiar com 10 mil pesos cerca de 3,6 milhões de pessoas que estão sem rendimentos. Montevideu: Valor Investe, 2020. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/internacional-e-commodities/noticia/2020/03/24/argentina-vai-pagar-r-800-para-quem-ficar-sem-renda-com-coronavirus.ghml>>. Acesso em 20.7.20.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** 3. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Carla. TEMÓTEO, Antonio. **Governo estuda manter auxílio emergencial com valor menor até março.** Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/08/09/auxilio-emergencial-extensao-marco-menor-valor.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 10.8.2020.

AZEVEDO, Reinaldo. **Coronavírus:** Congresso americano aprova pacote histórico de R\$ 2,2 trilhões. UOL Notícias. UOL. Economia. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/reinaldo-azevedo/2020/03/27/coronavirus-congresso-americano-aprova-pacote-historico-de-r-22-trilhoes.htm>>. Acesso em: 20.7.20.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Raio X combate à COVID-19.** Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-covid-2019-v23>>. Acesso em 10.11.20.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo.** 18. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos:** as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ESTADÃO CONTEÚDO. **PIB tem queda recorde, mas auxílio deve sustentar economia no 2º semestre.** Economia. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/pib-tem-queda-recorde-mas-auxilio-deve-sustentar-economia-no-2o-semestre/>>. Acesso em 4.9.20

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico.** 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GIMENES, Erick. **Extensão do auxílio emergencial evitará desastre maior na economia, mostra pesquisa:** Benefício aquece o consumo, gera arrecadação ao Estado e expande a produção em setores primários. Brasília: Brasil de Fato, 2020. Disponível em:

<<https://www.brasildefato.com.br/2020/06/04/extensao-do-auxilio-emergencial-evitara-desastre-maior-na-economia-mostra-pesquisa>>. Acesso em 1.8.20.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

JAKOBI, Karin Bergit. RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **A análise econômica do direito e a regulação do mercado de capitais**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

MENDONÇA, Heloísa. **Estender o auxílio emergencial atenuaria a derrocada do PIB brasileiro**: Prestes a ser reduzido, benefício ajudaria a amortecer o recuo na economia se fosse estendido até dezembro, diz estudo da UFMG. Quase metade do seu custo seria coberto pelo aumento da arrecadação de tributos. El País. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2020-06-22/estender-o-auxilio-emergencial-atenua-a-derrocada-do-pib-brasileiro.html>>. Acesso em 1.8.2020.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração profissional**. Coimbra: Almedina, 1997.

OLIVEIRA, Sandy. **Mundo tem mais de 720 mil mortos por covid-19; a cada sete óbitos, uma vítima é brasileira**: com pouco mais de 100 mil vidas perdidas, o número de mortos no Brasil representa uma fatia de 13.8% dos óbitos ocorridos desde o início da doença em todo planeta. Jornal Terra. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/mundo-tem-mais-de-720-mil-mortos-por-covid-19-a-cada-sete-obitos-uma-vitima-e-brasileira,23c5145c7090c8a42ea24435e66b14c20lbzetc.html>>. Acesso em 9.8.20

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. Cascais: Principia Publicações Universitárias e Científicas, 2002.

PRADO, Eleutério F. S. **Uma formalização da mão invisível**. Estudos Econômicos - Revista USP, v.6, n. 1. p. 47 a 65, janeiro-março 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ee/v36n1/v36n1a02.pdf>> Acesso em 4.8.2020

ROSSINI, Neusa; ROTTA, Edeimar; BORKOVSKI, Andréia. **Políticas públicas sociais e desenvolvimento**: tecendo relações. VIII Simpósio Iberoamericano em comércio internacional, desenvolvimento e integração regional. Santa Catarina: Universidade Federal da Fronteira Sul, 2017.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

SMITH, Adam. **A mão invisível**. Tradução por Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013. Disponível em: <<https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/3793/pdf/0?code=mrD0CJjN6wkN/cuMm/>>

0v/Txe6G+vIPdbplYnAzQd5PZchNhUGUQAOEhNl4FNucP48ggD/UczV8M+AeJfULCqg==>. Acesso em 30.7.2020.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Tradução por Norberto de Paula Lima. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017. Disponível em: <<https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/182259/epub/0?code=dE1EwikXV7laRB1VPm1vS2+4bTZrt6rTkdAmpke0nUvpkFXL/3iPmUtsIuFzHLzE2aUF9jO00BEK8SL70WipQ=>>. Acesso em 1.8.2020.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2006.

VERDÚ, Pablo Lucas. **A luta pelo estado de direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

## O DESENVOLVIMENTO DA OMC E O CASO DAS TERRAS RARAS

Joaquim C. Racy<sup>68</sup>  
Álvaro Alves de Moura Jr<sup>69</sup>  
Gabriel Kubik Graziano<sup>70</sup>

### Introdução

A globalização intensificou a liberalização do comércio e isso fez com que as demandas existentes na OMC se multiplicassem ao longo do tempo, tanto pela adesão de novos membros como pela multiplicidade dos temas que são tratados, aumentando assim a importância e a responsabilidade da organização.

Seu papel numa economia globalizada se destacaria, portanto, na medida em que pudesse favorecer o desenvolvimento de relações comerciais abertas, impedindo a situação de privilégios baseados em distorções de mercado que, com a constituição de monopólios, obstruiriam a vigência de uma concorrência equilibrada nas trocas internacionais.

O caso das Terras Raras é um exemplo claro dessa situação. São faixas de terras que abrigam minerais com alto valor agregado, concentradas em espaços de territórios nacionais, que podem ser manipuladas com por interesses exclusivos e excludentes de estados, constituindo monopólios problemáticos para cadeias globais de produção.

A imposição de barreiras à exportação e os danos ao meio ambiente promovidos pela China relativamente às terras raras de sua propriedade, seriam objeto de painel na OMC que viria a resultar numa solução, mesmo que não definitiva para o problema, indicando que o encaminhamento de contravérsias na organização pode gerar efeitos positivos para a realidade e o ordenamento internacional.

Para entender o caso em questão, o artigo se desenvolverá considerando em primeiro lugar o papel e a natureza da OMC para a constituição da ordem internacional em vigor. Em seguida, se dará uma breve descrição do caso das Terras Raras da China e suas implicações para o ordenamento econômico global. Finalmente, a terceira seção procurará explorar o encaminhamento do processo naquele organismo internacional e sua conclusão.

Dessa maneira, o artigo procurará analisar a relevância da OMC para a constiuição de uma ordem econômica global relevando um problema premente na realidade internacional atual.

### A OMC e a liberalização do comércio no sistema econômico internacional

A primeira ideia de uma instituição voltada para discussão dos interesses comerciais surgiu no pós-2ª Guerra Mundial, a partir do estabelecimento dos acordos de Bretton Woods nos EUA, em 1944, cujo objetivo maior era a criação de um ambiente favorável ao aumento da cooperação econômica internacional (THORSTENSEN, V. 2ªed, 2001, p.29). Os pilares de tal instituição na época seriam o

---

<sup>68</sup> Professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Email: racjo@uol.com.br.

<sup>69</sup> Professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Email: alvaro.moura@mackenzie.br.

<sup>70</sup> Mestre em Economia pelo Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Email: gkgraziano@gmail.com

Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), dando origem ao Banco Mundial (BM) e a Organização Internacional do Comércio (OIC).

Com uma rejeição à institucionalização da OIC, começaram a se desenvolver negociações visando à criação de um acordo provisório que abrangeria apenas um ponto da Carta de Havana que norteava aquela organização, referente às negociações de tarifas e regras sobre o comércio, ficando conhecido como *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

Tal instituição começou então suas operações em 1945 com sede em Genebra, num mundo ainda recém devastado pela 2ª Guerra Mundial e que buscava uma reconstrução econômica, social e comercial. Dada a importância do comércio nesse processo de reconstrução da ordem mundial, o surgimento de uma instituição voltada para dar amparo e auxílio a tal questão deveria acabar sendo de grande valia aos países envolvidos.

Dada a dimensão dos problemas de comércio, com a participação de um crescente número de países e o adensamento das questões tratadas, a importância desse foro aumentaria revelando-se numa série de rodadas de negociações que culminariam com a constituição da Organização Mundial de Comércio (OMC), como se pode observar no quadro a seguir:

#### I – Quadro das Rodadas de Negociação da Organização (GATT-OMC)

Ano	Local/Nome	Assuntos Cobertos	N. de Países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Genebra/Rodada Dillon	Tarifas	26
1964-1967	Genebra / Rodada Kennedy	Tarifas e medidas <i>Antidumping</i>	62
	Genebra / Rodada Tóquio	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos jurídicos	
1973-1979	Genebra / Rodada Tóquio	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos jurídicos	102

1986-1994	Genebra / Rodada Uruguai	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias e criação da OMC	123
2001 (ainda sem término)	Rodada Doha	Tarifas, agricultura, serviços, facilitação do comércio e solução de Controvérsias	149

Fonte: Quadro das rodadas de negociações do GATT/OMC elaborada com dados retirados do site da OMC. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org).

É importante destacar que, nas primeiras sete rodadas de negociações, o comércio internacional ainda não possuía as complexas interações hoje existentes, parte pela ausência de tecnologia e sem a pressão efetiva da globalização e da liberalização do comércio. A partir da Rodada do Uruguai quando se tem a transição GATT – OMC, influenciada em grande medida por acontecimentos como a queda do muro de Berlim, e o fim da URSS, identifica-se uma convergência de certo modo natural para questões como a liberalização comercial e os desdobramentos da globalização. A partir disso o mundo do comércio ganharia um sentido mais pronunciado justificando a existência e o protagonismo da OMC no cenário internacional.

Nesse sentido, com o término da Guerra Fria deu-se o surgimento de novos Estados no sistema multilateral de comércio, resultante da queda de governos socialistas. Após sua adesão ao capitalismo, esses governos passaram a fazer parte de um mesmo ambiente de comércio, aumentando, assim, o volume do comércio internacional e estimulando uma maior conectividade entre as nações. Logo, destaca-se a importância da OMC no que tange à regulamentação do sistema comercial internacional, a fim de proporcionar equilíbrio e as condições necessárias para que as nações possam participar desse sistema.

Mas a OMC não é apenas um GATT ampliado, pois este era um acordo multilateral de caráter provisório sem uma base institucional, surgido em 1947 a partir da tentativa fracassada de institucionalização da OIC (Organização Internacional de Comércio). Desde o momento de sua criação, pode-se dizer que o GATT vinha contribuindo para a remoção das barreiras comerciais mundiais. Entretanto, sempre enfrentou dificuldades com o cumprimento dos acordos estabelecidos nas rodadas de negociação, podendo-se supor que os desvios de conduta nesse sentido se devam à fragilidade dos mecanismos de solução de controvérsias e sua lentidão, um dos motivos pelo qual a OMC veio a surgir.

É importante destacar então que já no início de suas operações, em 1947, o GATT contava com um Mecanismo de Solução de Controvérsias baseado, em princípio, nas consultas entre as partes envolvidas como um primeiro passo para a resolução de entraves comerciais. Se o assunto não fosse resolvido mediante consultas, o segundo passo era a instauração de um painel (ou grupo especial).

Nessa medida, pode-se dizer que a OMC representa na história das relações comerciais entre diferentes parceiros internacionais uma espécie de marco único, pois é a primeira organização internacional a ser criada no pós-Guerra Fria, sendo norteadas por princípios do comércio internacional desenvolvidos ao longo dos anos via tentativa e erro, em oito rodadas de negociações em âmbito multilateral ainda no antigo GATT. A atuação da organização tem por objetivo alcançar uma maior amplitude dos processos de negociação em temas pertinentes ao meio ambiente, serviços, investimentos, concorrência, comércio eletrônico, dentre outros que impactam

o fluxo comercial ao redor do mundo e que foram incorporados à pauta de negociações com o advento da globalização.

Mas para que essa posição se sustente a OMC precisa dispor de um leque de mecanismos que a amparem juridicamente e suas decisões sejam de fato respeitadas. Nesse sentido, a OMC segue o mesmo princípio do GATT, em que o processo decisório se realiza com base no consenso, excluindo-se a utilização do veto. Em casos em que não seja possível a obtenção de consenso, a decisão deve ser tomada por votação. Nas reuniões da Conferência Ministerial e do Conselho Geral, cada País-Membro tem direito a um voto. A União Europeia tem direito a um número de votos igual ao número de seus Estados-Membros, desde que esses países sejam membros da OMC. As decisões nesses dois órgãos são tomadas por maioria dos votos, salvo disposição em contrário. A Conferência Ministerial e o Conselho Geral são os únicos órgãos com poderes para interpretar o Acordo da OMC e os Acordos Multilaterais de Comércio. A adoção de qualquer interpretação, porém, é tomada por maioria de  $\frac{3}{4}$  dos Membros da OMC (COSTA, Ligia Maura. 1996, p.15).

A OMC, nesse sentido, adquire um caráter tão importante quanto as demais organizações atuantes no sistema de cooperação econômica e monetária internacional, tais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional e assume a perspectiva de se tornar o grande tribunal para resolução das controvérsias envolvendo o comércio na medida em que possui os mesmos *status* jurídico e o poder político das outras instituições do sistema.

A organização foi criada e vem desenvolvendo um estilo único de instituição e de trabalho que a singularizam no universo dos organismos internacionais. E isso faz parte do discurso que justifica a OMC e o que ela pensa ser um comércio justo. Existe uma perspectiva elevada quanto ao sucesso da OMC no referente ao manuseio das práticas comerciais, das regras, e que a mesma possa enquadrar-se nesse novo sistema internacional globalizado de maneira eficiente, auxiliando, assim, as nações em desenvolvimento, para que todos aqueles que cooperam para o desenvolvimento sustentável possam alcançar seus objetivos em um menor espaço de tempo possível. Tal organização para muitos países tornou-se uma esperança de que suas economias possam ter acesso ao mundo globalizado e, sendo assim, poder ampliar sua rede de parceiros comerciais, o que se tornou fundamental nesse novo ambiente de comércio globalizado.

Deve-se entender que uma organização que busca a redução das barreiras comerciais com o intuito de viabilizar o comércio entre as nações, deve atuar com aqueles que estão dispostos a implementar mudanças em prol do livre comércio.

No próprio Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, os objetivos e intenções são direcionados para a melhoria das condições humanitárias no geral, por meio da promoção de um desenvolvimento sustentável, protegendo o meio ambiente, e visando uma maior liberalização da economia.

A OMC se desenvolve em prol de maior integração econômica entre as nações, visando o livre acesso ao mercado por seus membros e a opção pela liberalização, facilitando o comércio sem criar barreiras para dificultar seu progresso. Para isso, supõe-se que a OMC deve observar a maneira como a globalização se desenvolve e criar ou adaptar suas leis, regras e procedimentos para encontrar um ponto de equilíbrio entre as nações que fazem parte do sistema internacional de comércio. Deve-se entender por ponto de equilíbrio um ambiente no qual os países possam interagir em prol de atividades comerciais de forma fluída e não discriminatória, evitando, assim, o estabelecimento de barreiras comerciais que acabam sendo um empecilho no alcance de uma ampla estrutura de comércio liberalizado.

Ao tomar conhecimento da estrutura da OMC e os temas por ela debatidos conclui-se, contudo, que assim como a multiplicidade de atores dificulta a tomada de decisões nas rodadas de negociação, os diversos temas, cada qual com suas peculiaridades, tornam penoso o desenrolar das

**ações na organização. Existe um excesso de demanda para a criação de regras, normas e procedimentos que regulem o comércio internacional e reduzam suas barreiras por parte dos países e demais atores em relação à OMC que em determinados momentos se torna necessária a busca de auxílio no mecanismo de solução de controvérsias para a possível solução de conflitos de interesses visando ao livre comércio e à cooperação.**

Como o comércio internacional se expande de forma dinâmica, a exigência da expansão das atividades da OMC e a elaboração de novas regras para o fadado sistema multilateral, obrigam a organização a enfrentar grandes desafios. Os agora chamados “novos temas” estão se convertendo em pontos de sérios conflitos no comércio internacional e exigem especial atenção da OMC, que passa a analisá-los nos seus diversos conselhos e comitês, criando vários grupos de trabalho para examiná-los. São eles: investimentos, concorrência, transparência das compras governamentais, facilitação do comércio, comércio eletrônico, medidas ambientais que afetam o comércio, e padrões trabalhistas que afetam o comércio (THORSTENSEN, V. 2001, 2ªed, p.499).

Nesse aspecto, seguindo os princípios constituídos no GATT, a OMC dispõe de um Mecanismo de Solução de Controvérsias que, a exemplo da outra instituição procurava reduzir as chances de estabelecimento de um painel. Como a realidade cotidiana no âmbito da OMC não é tão simples, alguns problemas começaram a se revelar. O maior deles era o tempo dispendido no estabelecimento de um painel e, conseqüentemente, na escolha das pessoas que o compõem e nos seus termos (COSTA, Ligia Maura.1996, p.141). De maneira simplificada, um Painel é aberto quando alguma parte faz uma reclamação por um abuso por parte de outra nação em questões comerciais, porém o mesmo envolve uma série de etapas, observáveis na tabela abaixo, o que faz com que esse processo seja muito estendido de tal forma que acabe por inibir a abertura de outros painéis.

No quadro abaixo pode-se observar como se constitui um Painel (etapas e prazos):

## II – Os Procedimentos para constituição de painel da OMC

<b>Procedimentos</b>	<b>Prazos</b>
Recebimento das argumentações da parte reclamante	3 a 6 semanas
Recebimento das argumentações escritas da parte demandante	2 a 3 semanas
Data, hora e local da primeira reunião das partes	1 a 2 semanas
Recebimento das réplicas	2 a 3 semanas
Data, hora e local da primeira reunião das partes	1 a 2 semanas
Distribuição da parte expositiva do relatório	2 a 4 semanas
Recebimento dos comentários das partes sobre a parte expositiva	2 semanas
Distribuição do relatório provisório às partes	2 a 4 semanas
Prazo final para as partes solicitarem exame do relatório	1 semana
Revisão pelo painel	2 semanas
Distribuição do relatório definitivo às partes	2 semanas
Distribuição do relatório definitivo aos Membros	3 semanas

**Fonte:** Quadro elaborado com informações obtidas. Fonte: Costa, Ligia Maura. OMC: manual prático da Rodada Uruguai. São Paulo: Saraiva, 1996.

O processo é, portanto, lento e complexo, mas pode produzir resultados efetivos nas negociações para a implementação da justiça nas relações comerciais internacionais, conferindo à organização um papel adequado aos seus propósitos, como se observa no caso das Terras Raras.

### **O caso das Terras Raras**

A expansão do comércio internacional e o surgimento de novas disputas econômicas no cenário internacional, vieram a ampliar o escopo de atuação das organizações internacionais intergovernamentais, aprofundando a necessidade de compreensão e normatização das relações ente as economias sobre novos temas.

Nessa perspectiva, a temática ambiental, com caráter universal, assume papel de destaque nesse realidade de onde emerge o problema das Terras Raras. Dado seu alto valor agregado, os minerais que se encontram nessas faixas de terras, quando manipulados por interesses exclusivos de estados, geram problemas sérios para o livre desenvolvimento de cadeias globais de produção que podem beneficiar um número importante de países. Esse foi o caso da China que, tendo o quase monopólio das Terras Raras disponíveis, criou tensões no relacionamento com países dependentes de seus minérios, que foi solucionado com o concurso fundamental da OMC.

Mas o que são as Terras Raras? De acordo com a IUPAC (União Internacional de Química Pura), elas nada mais são do que áreas geográficas ricas em um grupo de 17 elementos químicos, 15 dos quais pertencentes ao grupo dos lantanídeos que são elementos com número atômico entre  $Z=57$  e  $Z=71$ .<sup>71</sup>

Estes metais são denominados “o ouro do século XXI” por sua raridade e alto valor econômico, além de sua essencial aplicabilidade na produção de itens de alta tecnologia dada sua característica de condução de calor e eletricidade, sendo altamente magnetizáveis. São eles: Lantânio, Cério, Praseodímio, Neodímio, Promécio, Samário, Európio, Gadolínio, Térbio, Disprósio, Hólmio, Érbio, Escândio, Túlio, Itérbio e Lutécio. Para que seja possível entender a utilização dos metais aqui mencionados, o quadro abaixo destaca seis minerais mais importantes e mais utilizados atualmente pelos países detentores dessas Terras Raras, podendo se observar quais são as utilizações para cada um deles.

### **III – Os minerais classificados como Terras Raras e sua utilização**

<b>Minério</b>	<b>Utilização</b>
Neodímio	Utilizado na produção de alto falantes, em HD's, imãs, celulares e turbina eólica.
Lantânio	Utilizado na produção de lentes de câmeras e telescópios e no refinamento de Petróleo.
Praseodímio	Utilizado na criação de metais de grande resistência que são utilizados em motores de aviões e similares.
Cério	Utilizado em conversores catalíticos.

<sup>71</sup>International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC). Disponível em: <https://iupac.org/>

Gadolínio	Utilizado em instrumentos como raio-x e ressonância magnética.
Samário	Utilizado na indústria de cinema em lâmpadas de eletrodos de carbono.

**Fonte:** Quadro elaborado com informações do Relatório Setorial da Mineração 2017 (Lafis).

As Terras Raras estão praticamente concentradas na China, sendo cerca de 97% na região da Mongólia Central.<sup>72</sup> Constituem um mercado que movimentava US\$5 bilhões anuais, tendo despontado essa atividade na China em meados de 1980, o que pode justificar o alto crescimento do país asiático nos últimos anos. A mão de obra barata e as baixas restrições relacionadas ao meio ambiente e à sustentabilidade auxiliaram bastante esse processo.

Mas nem sempre a China foi o maior produtor desses minerais. Os Estados Unidos foram um dos pioneiros no mercado de terras raras, assim como o Brasil, que é um dos países com uma das maiores reservas de Terras Raras no mundo. Neste caso, entretanto, as minas acabaram sendo estatizadas e deixaram de ser exploradas em 1960 (Relatório Setorial Mineração, LAFIS, 2017). Na tabela abaixo pode-se ter uma noção em termos de maiores mineradoras do mundo e suas sedes e o tipo de exploração executada por cada.

---

<sup>72</sup>Relatório Setorial de Mineração (2017). Disponível em: <<https://www.lafis.com.br/economia/setores-da-economia-brasileira/setor-minera%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 04/04/2018

#### IV – As maiores mineradoras do mundo

Maiores Mineradoras do Mundo	País Sede	Características
BHP BILLITON	Austrália/Inglaterra	É a maior empresa de mineração do mundo. No Brasil, produz alumina, alumínio e minério de ferro. Os outros minérios e minerais produzidos são: ferro, diamantes, carvão mineral, petróleo, bauxita, cobre, níquel, urânio.
VALE	Brasil	É a maior empresa de mineração diversificada das Américas e a segunda maior do mundo, operando em 13 estados brasileiros e nos cinco continentes. Possui mais de dez mil quilômetros de malha ferroviária e nove terminais portuários próprios. Atua na extração e produção de minério de ferro, pelotas, manganês e ferroligas.
RIO TINTO	Inglaterra	O Grupo Rio Tinto é um conglomerado multinacional anglo-australiano que atua no setor de mineração. Atua nos segmentos: alumínio, cobre, diamantes, carvão térmico e metalúrgico, urânio, ouro, minerais industriais (bórax, dióxido de titânio e sal) e minério de ferro.
SHENHUA GROUP	China	Shenhua Group é a maior empresa estatal de mineração e energia da China. Também é a maior produtora de carvão do mundo, com mais de 30 subsidiárias.
SUNCOR	Canadá	Suncor Energy Inc. representa uma importante empresa especializada na extração de petróleo bruto, assim como no processamento e distribuição de petróleo.
ALGLO AMERICAN	Inglaterra	A Anglo American plc dedica-se à exploração e beneficiamento de metais do grupo da platina*, diamantes, cobre, níquel, minério de ferro, carvão mineral. Opera na África, Europa, América do Sul, América do Norte, Austrália e Ásia.
XSTRATA (ATUALMENTE ADQUIRIDA PELA GLENCORE)	Suíça	Xstrata é uma empresa mineradora da Suíça, que foi comprada pela Glencore, inglesa, formando a Glencore Xstrata, empresa multinacional. No setor de mineração atua nos segmentos de cobre, zinco, chumbo, carvão e níquel.
BARRICK	Canadá	Barrick Gold Corporation é a maior multinacional mineradora destinada à extração de ouro no mundo. Mantém mais de 27 minas operativas: Papua Nova Guiné, EUA, Canadá, República Dominicana, Austrália, Peru, Chile, Rússia, África do Sul, Paquistão, Colômbia, Argentina e Tanzânia.
GOLDCORP	Canadá	Goldcorp é um dos produtores de ouro mundiais de mais rápido crescimento. A empresa canadense emprega mais de 16.000 pessoas em todo o mundo. Também atua nos segmentos de ouro, prata, cobre e zinco.
NMDC	Índia	A NMDC Limitada é uma estatal de mineração do governo indiano que atua na exploração dos seguintes segmentos: minério de ferro, cobre, fosfato, calcário, dolomita, magnesita, diamante, estanho, dentre outros.

Fonte: Empresas. Elaboração: Lafis

Cabe destacar, a título de informação, que a mineração no Brasil é caracterizada por minas de todos os portes, em sua maioria a céu aberto, com pequena participação de minas subterrâneas. As regiões Sudeste e Sul se destacam pela atividade mineral no País. Na região Nordeste se destacam os Estados do Ceará e Bahia. No Norte do país, grande destaque à produção mineral no Pará e Roraima e na Região Centro-Oeste, Goiás. Muitas mineradoras de porte global são e/ou atuam no Brasil, com grande importância para as exportações brasileiras (Relatório Setorial Mineração, LAFIS, 2017).

Um dos grandes empecilhos da exploração das Terras Raras é a questão ambiental, que ganhou notoriedade com a ampliação dos temas tratados internacionalmente em função das diversas ONG's criadas com o objetivo de defesa do meio ambiente, apoiando o desenvolvimento do senso crítico por parte dos indivíduos que, por sua vez, fez com que o padrão do consumidor se elevasse, conseqüentemente, deixando de lado o consumo de bens danosos ao meio ambiente.

É uma atividade que se desenvolve a céu aberto e todo o ambiente em que estão localizados esse minerais acaba sendo danificado pela intensidade para a realização de sua exploração. Segundo dados do *Namibia Rare Earths Inc*, a cada 1 tonelada de extração desses materiais cerca de 300m<sup>2</sup> de solo perfeitamente cultivável são contaminados por produtos químicos como o sulfato de amônia que se infiltra no solo e contamina lençóis freáticos e a vida animal presente.

Acredita-se que o fato de a China possuir as maiores reservas de Terras Raras e ser o *player* mais importante atualmente nesse nicho, demonstra sua força econômica no fluxo internacional de comércio. Mas, para além disso, ao impor medidas que restrição à exportação dessa matéria prima, a China demonstra sua vontade de se inserir na Terceira Revolução Industrial e endogeneizar processos de desenvolvimento econômico e militar – levando-se em conta que Terras Raras são importantes insumos para sistemas de armas essenciais para a defesa nacional. Como consequência dessa restrição, países como Japão e Estados Unidos estão buscando formas alternativas de acesso à essa matéria prima com o objetivo de reduzir suas vulnerabilidades frente às oscilações da exportação chinesa e para que seus desenvolvimentos na perspectiva da Terceira Revolução Industrial não sejam prejudicados (MATTANA, R; JESINSKI, B.T, 2015, p.94).

### **O debate e as conclusões sobre as Terras Raras na OMC**

O país asiático começou a fazer parte da OMC em 2001 ensejando uma cooperação econômica internacional que se ampliou como nunca antes na história do sistema multilateral de comércio. A adesão da China, nesse sentido, demonstra a importância e a responsabilidade que a OMC passa a ter no cenário internacional, pois uma economia até então avessa à abertura comercial, passaria a fazer parte da maior organização de comércio do mundo. A entrada da China na OMC gerou benefícios para ambos. Para a organização significou contar com o apoio de uma das nações com maior crescimento nos últimos anos, despontando como a próxima potência mundial, superando os EUA. Para os chineses, significou a possibilidade de expandir sua rede de comércio e aumentar suas exportações. Isso pode ser observado no caso das Terras Raras.

Apesar da adesão dos chineses ser um ponto positivo para a OMC, a organização e seus membros fizeram uma série de exigências: a China não poderia impor nenhum tipo de tratamento discriminatório para nenhum dos membros da organização; controles de preços não seriam utilizados como forma de barreiras comerciais para proteção do mercado interno; não seria permitido manter ou introduzir nenhum tipo de subsídio em produtos agrícolas entre outras exigências comerciais (WTO, 2001).

O painel aberto na OMC em 2012, *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, declara que durante as negociações entre os membros da OMC e a China no que concerne aos compromissos firmados pelos chineses para entrar na organização, não havia disputa na qual o país mantinha altas taxas de exportação incluindo itens aqui mencionados. No entanto, a China em busca de seus objetivos políticos e econômicos decidiu manter e até mesmo aumentar as restrições na questão das Terras Raras (*Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, WTO, 2014).

Os chineses começaram a reduzir suas restrições como forma de propagar o próprio ideal da OMC, absorvendo os impactos da globalização, reduzindo fronteiras e diminuindo a proteção em setores da economia. Porém, deve-se observar que essa redução parece ter sido estratégica e realizada em setores que não ofereciam alguma ameaça de competidores externos. No que se refere às Terras Raras, os chineses defendiam restrição em função da sua escassez, sendo os maiores produtores mundiais dos minerais dela extraídos. A OMC notava o interesse particular em manter as restrições aos minerais que extraídos das Terras Raras por seu alto valor agregado motivado por sua escassez e diversificada utilidade

e, nessa medida, protegidos pelos chineses e por aqueles que detêm alguma cota de exploração dos mesmos.

Além da busca pela diversificação da fonte nas Terras Raras, os países afetados pelas cotas à exportação impostas pela China recorreram conjuntamente à Organização Mundial do Comércio (OMC) para denunciar as ações chinesas. O litígio foi formalizado na OMC, dizendo respeito às restrições chinesas à exportação de Terras Raras e teve como resposta pela China o argumento de que as restrições estariam relacionadas com a conservação de seus recursos não-renováveis e que a medida seria necessária para reduzir a poluição causada pela exploração.

Na realidade, uma grande parte do esforço dispendido no sentido de mitigar os problemas relativos à exaustão dos recursos naturais, gerando não só a manutenção das taxas de lucro, mas a redução da dependência de petróleo por parte dos setores vinculados aos modais de transporte, por exemplo, se veria frustrado com a mineração nas Terras Raras. Nesse sentido, os veículos elétricos em desenvolvimento utilizariam uma quantidade muito grande dos metais de terras raras em seus componentes e sua extração causaria danos muito grandes ao ecossistema chinês. Assim, a China considerava que a exploração desses metais para abastecer o planeta teria um custo muito elevado, justificando uma taxa correspondente.

A tríade queixosa (Estados Unidos, União Europeia e Japão) discordaria, colocando que as restrições visavam ao fornecimento exclusivo de matérias-primas para as indústrias chinesas produtoras de bens tecnológicos, gerando às mesmas maior competitividade no mercado internacional (MATTANA, R; JESINSKI, B.T, 2015). E, de fato, por conta de tal situação, os chineses adotaram uma estratégia no plano da eletromobilidade, definindo as baterias de carros elétricos como vetores industriais de maneira a desenvolver mercados em grande escala, fosse no cenário interno pelo fornecimento de matérias-primas para uma indústria que nascia já diferenciada, fosse no mercado externo para as grandes empresas do setor automobilístico.

Aos reclamantes iniciais da questão das Terras Raras se aliaram, em outro documento que complementa de certo modo os *DS431*, *DS432*, *DS433*, os seguintes países: Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Noruega, Omã, Peru, Rússia, Taiwan e Vietnã.

Os membros da OMC observaram que as taxas e restrições aplicadas nesse caso violavam um dos protocolos estipulados para a adesão dos chineses à organização. Os chineses deveriam eliminar todas as taxas e restrições aplicadas às exportações a menos que especificamente estipulados no Anexo 6 do Protocolo, que estabelece os produtos com direito à imposição de restrições, ou em conformidade com o previsto no Artigo VIII do GATT de 1994 (*Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, WTO, 2014).

Em 2009, EUA, União Europeia e México abriram uma disputa frente às restrições às exportações impostas pelos chineses relativamente a 9 minerais – *Raw Materials I*. O Mecanismo de Solução de Controvérsias acatou a disputa e concluiu que as restrições eram inconsistentes com as obrigações da China perante a OMC. Além disso, o MSC concluiu que a China não poderia recorrer dessa determinação com base num artigo do antigo GATT (i) Deveres de Exportação (sob seu Protocolo de Adesão à OMC, a China podia aplicar direitos de restrições à exportação para apenas os 84 produtos listados em um anexo ao protocolo. Os materiais objeto da disputa não se encontravam nessa lista. Em virtude disso, a China não pode fazer uso do artigo XX do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) para estes materiais sob quaisquer condições); e com base no artigo (ii) Quotas de Exportação (quotas de exportação da China não poderiam ser justificadas sob o Artigo XI: 2 (a) do GATT como sendo aplicadas temporariamente para aliviar uma escassez crítica de produtos alimentares ou outros produtos essenciais). Assim, também, não poderiam ser justificadas as quotas nos termos dos artigos XX (b) ou XX (g), que se referem,

respectivamente, à necessidade de “proteger a vida humana, animal ou vegetal e ainda a saúde” e à “conservação dos recursos naturais não renováveis”, se tais medidas fossem aplicadas juntamente com restrições à produção ou consumo interno (*Raw Materials I*, WTO, 2014).

O Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) considerou não importar se os recursos eram consumidos interna ou externamente, mas o ritmo em que ocorria a exploração seria determinante. Outro ponto alegado foi que as restrições não eram políticas eficientes para a questão ambiental quando essas externalidades derivam mais da própria produção interna do que das exportações e importações.

As ponderações feitas pela OMC coincidem com aquilo que vem se desenvolvendo em termos de inserção de novos temas nas rodadas de negociação e vai ao encontro das modificações geradas pela globalização que buscam uma maior interação entre as nações para impedir a exclusão comercial. Não existem litígios comerciais mais importantes, mas alguns assuntos acabam sendo tratados com maior frequência por apresentarem fatores em comum. As Terras Raras e seu meio de exploração prejudicam o meio ambiente, assim como a pesca predatória de golfinhos nos países asiáticos altera um ecossistema, dentre outros casos, dizem respeito à temática ambiental que, uma vez que se tornaram mais um meio de movimentar a economia, passaram a ser de interesse das diversas nações.

Em 26 de setembro de 2014, a OMC sentenciou válidas as reclamações e a China foi obrigada a implementar as recomendações do Mecanismo de Solução de Controvérsias e rever sua posição relativa às Terras Raras de modo a conciliá-las não somente com as regras da OMC, mas também com aquilo estabelecido como as obrigações chinesas de adesão à organização.

O governo chinês alegou que seria necessário tempo para implementar as mudanças requeridas e, em acordo com os EUA, o principal reclamante do painel, ficou estabelecido pelo MSC que seriam considerados 8 meses e 3 dias após a decisão final da OMC para o cumprimento do acordo. Cumprindo com o acordo, a China, na reunião de 20 de maio de 2015, informou o MSC pelo Ministro do Comércio chinês que as restrições às exportações aos minerais das Terras Raras, consideradas inconsistentes com as normas estabelecidas pela OMC, foram todas removidas. Além disso, a China implementou todas as recomendações feitas pela organização.

## **Conclusão**

A OMC e sua atual estrutura são fruto daquilo que foi estabelecido para o pós-2ª Guerra Mundial em Bretton Woods, ainda em 1944, tendo como principal objetivo a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento e ampliação dos negócios entre as nações com a liberalização do comércio e a cooperação internacional. A esse processo deve-se acrescentar a globalização da economia mundial, acentuada a partir da década de 1990.

A organização, nesse sentido, assumiria o papel de principal agente em âmbito mundial na promoção do comércio, tornando-se peça fundamental de um sistema internacional complexo e com diversidades que, inclusive, ultrapassam as questões meramente comerciais. As disparidades surgidas a partir dos novos temas introduzidos nas negociações internacionais criam entraves e exigem tratamentos que se realizam em cada rodada de negociação e em cada painel aberto na OMC, gerando propostas de resolução que podem favorecer um ambiente de comércio conforme as propostas oferecidas pela própria organização, como se pode observar mostrado no caso envolvendo a temática ambiental das Terras Raras.

A condenação da China mostrou a necessidade da atuação da organização frente à necessidade de resolução de entraves comerciais. O sistema internacional de comércio mostra-se complexo e não suporta a existência de uma única nação na função de liderança e administração dos problemas internacionais de comércio. A globalização por si só ao reduzir as fronteiras entre as nações corrobora a insustentabilidade de uma insegurança dessa natureza.

Assim, a OMC por meio de seu diretor geral e demais setores, em conjunto com os 164 membros, busca por meio das rodadas de negociação, do estabelecimento de painéis e dos demais mecanismos de que dispõe a atuar como mediador imparcial dos entraves comerciais propondo soluções plausíveis de acordo com cada tema e realidade de cada país, respeitando o princípio da igualdade para que se alcancem os propósitos do livre comércio, justo e equilibrado. Em sua visão, isso implica a melhoria na qualidade de vida de todos, um dos pontos destacados pela organização em seu preâmbulo.

O surgimento de novas rodadas de negociação, a inclusão de novos membros na OMC e os novos temas na pauta de interesse dos países são algumas das mudanças mais visíveis e supostamente necessárias para que a liberalização do comércio e a cooperação comercial sejam alcançados nos mais diversos temas tratados, o que aumenta sua representatividade de acordo, inclusive, com a missão que se propõe.

## Referências

BHAGWATI, JAGDISH. **In Defense of Globalization**. New York: Oxford University Press, 2004, 308 pp., Hb, ISBN 0-19-517025-3.

COSTA, Ligia Maura. **OMC: manual prático da rodada Uruguai/ Ligia Maura Costa**. – São Paulo: Saraiva, 1996.

C40. **Déclaration du C40 pour des rues sans énergie fossile**. C40, 2017. Disponível em: <<http://www.c40.org>> Acesso em: 01/10/2018.

Departamento Nacional de Produção Mineral. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumario-mineral-brasileiro-2016>>. Acesso em 04/04/2018

GATT. **The General Agreement on Tariffs and Trade**. 1947.

GATT. **The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations**. 1994.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 365 p. (Zero à esquerda) ISBN 8532619932.

International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC). Disponível em: <<https://iupac.org/>>. Acesso em: 05/04/2018

MANCHERI, Nabeel. **Does the WTO ruling against China on rare earths really matter? East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific**. Tokyo University, out. 2014. Disponível em: <<http://www.easiaforum.org/2014/10/30/does-the-wto-ruling-against-china-on-rare-earths-really-matter/>>. Acesso em: 02/04/2018.

MASSARI, Stefania; RUBERTI, Marcello. **Rare earth elements as critical raw materials: Focus on international markets**. Resources Policy, Lecce, n. 38, p.36-43, ago. 2012.

MATTANA, R; JESINSKI, Thais B. **O Comércio Internacional de Terras Raras e sua Importância para as Relações Internacionais**. Revista Perspectiva. V.8, n.15 (2015). UFRGS.

NAMIBIA RARE EARTHS INC. **How Are Rare Earths Used?**

Disponível em:<<http://www.namibiarareearths.com/rare-earths-industry.asp>>. Acesso em: 04/04/2018.

Relatório Setorial Mineração Lafis (2017). Disponível em: <<https://www.lafis.com.br/economia/setores-da-economia-brasileira/setor-minera%C3%A7%C3%A3o>> . Acesso em 04/04/2018

THORSTENSEN, V. **A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais**. Rev. bras. polít. int. vol.41 no.2 Brasília July/Dec. 1998.

THORSTENSEN, Vera. **OMC - organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras, 2001. 517 p. ISBN 8571292906

WTO. **DS431: China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum**. Disponível em:

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds431\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm)>. Acesso em: 28/03/2018.

WTO. **The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947): (Article XVIII — XXXVIII)**. Disponível em:

<[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_02\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm)>. Acesso em: 02/04/2018.

## **AGRONEGÓCIO: O APOIO DE ORGANISMOS FINANCEIROS PRIVADOS AO ENFRENTAMENTO À COVID-19**

**ROBERTO RODRIGUES  
ANA MARIA R. C. V. CESAR  
CECÍLIA S. GERON**

### **RESUMO**

Esse artigo investigou quais medidas socio-econômico-financeiras foram proferidas por organismos financeiros privados no Brasil, destinadas a auxiliar o setor de agronegócio, tanto produtores rurais como empresas, em face ao surgimento da COVID-19. Foi utilizado o método de pesquisa ação, em duas etapas. Na primeira foi submetido um questionário estruturado a 33 executivos e gestores de entidades representativas do setor de agronegócio, com vistas a elencar quais medidas ou ações poderiam ser benéficas ao setor estudado nesse período de pandemia, tendo 24 respondentes. Na segunda etapa foi feita entrevista com um executivo do Ministério da Agricultura (MAPA), órgão com amplo vínculo junto ao setor financeiro (Ministério da Economia e Banco Central do Brasil) e os dados coletados apresentaram assimetria entre a expectativa do setor e o que efetivamente foi realizado, não sendo observadas, portanto, medidas contundentes no período pandêmico. Uma das razões pode estar relacionada com o fato de esse setor ser caracterizado por forte resiliência dos empreendedores que nele atuam, bem como por ter sido até certo ponto, favorecido pela pandemia, embora tenha ficado claro que algumas áreas específicas do setor do Agronegócio brasileiro foram bastante atingidas, como hortifrutí, proteína animal, logística e mão de obra. Todavia o estudo contribui para maior conhecimento sobre as demandas financeiras e desafios para a sustentabilidade financeira do setor do agronegócio, bem como para o segmento financeiro, para a academia e sociedade.

Palavras-chave: **Agronegócio, Sustentabilidade financeira, Covid-19**

### **AGRIBUSINESS: FACING COVID-19 WITH THE SUPPORT OF PRIVATE FINANCIAL ORGANISMS**

#### **ABSTRACT**

This article investigated which socio-economic-financial measures were taken by private financial organizations in Brazil, aimed at assisting the agribusiness sector, both rural producers and companies, in view of the emergence of COVID-19. The two-stage action research method was used. In the first, a structured questionnaire was submitted to 33 executives and managers of entities representing the agribusiness sector, with a view to listing which measures or actions could be beneficial to the sector studied in this pandemic period, with 24 respondents. In the second stage, an interview was made with an executive from the Ministry of Agriculture (MAPA), an organ with extensive ties to the financial sector (Ministry of Economy and Central Bank of Brazil) and the data collected showed asymmetry between the sector's expectations and what actually was carried out, therefore, no striking measures were observed in the pandemic period. One of the reasons may be related to the fact that this sector is characterized by strong resilience of the entrepreneurs who work in it, as well as to have been, to a certain extent, favored by the pandemic, although it became clear that some specific areas of the Brazilian Agribusiness sector were hard hit, such as fruit and vegetable, animal protein, logistics and labor. However, the study contributes to greater knowledge

about the financial demands and challenges for the financial sustainability of the agribusiness sector, as well as for the financial segment, for academia and society.

**Keyword: Agribusiness, Financial sustainability, Covid-19**

## 1 INTRODUÇÃO

Devido ao surgimento da doença causada pela COVID-19, o governo brasileiro proferiu algumas iniciativas e programas emergenciais tendo como objetivo auxiliar boa parte da população de nosso país, sobretudo, a faixa social mais necessitada composta por cidadãos e empresas, através de um pacote de medidas socioeconômicas.

De acordo com o portal do Ministério da Fazenda foram planejados mais de 520 bilhões de reais em ações socioeconômicas de auxílio ao país (BRASIL, 2020), sendo deliberadas diversas ações de apoio a população brasileira, como medidas trabalhistas no período de calamidade, pagamento de auxílio emergencial, linhas de crédito empresarial para suprir a folha de salários no período de pandemia e evitar demissões em massa, entre outras, ambas respaldadas pelo apoio financeiro do BACEN - Banco Central do Brasil (DE ALBUQUERQUE MARANHÃO; SENHORAS, 2020).

Paralelamente também ocorreram medidas de apoio aos bancos brasileiros, quando se buscou auxiliar as instituições integrantes no Sistema Financeiro Nacional (SFN), apoiadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), visando principalmente a manutenção da liquidez e de capitalização dessas organizações nesse período de pandemia (TCU, 2020).

Oportunamente, e ainda relacionado aos problemas causados por esta pandemia, observou-se o envolvimento de organizações classificadas como Bancos Comunitários de Desenvolvimento, cujo papel frente a essa desafiadora saga epidemiológica apoiou a população mais necessitada e destinou expressiva soma de recursos financeiros e de acesso a crédito, subsidiando diversos cidadãos brasileiros (DO NASCIMENTO; DE MOURA, 2020).

Sobre todas essas medidas de apoio em caráter emergencial, o suporte financeiro revelou-se em importante e democrático condutor econômico-social, sendo que a injeção de dinheiro retumbou no orçamento das famílias, empresas e na economia de modo geral; pode-se observar um elo colaborativo à dignidade, à sobrevivência e às oportunidades, envolvendo considerável parte da população e das empresas nesse período tão complexo (NOGUEIRA; SILVA; CARVALHO, 2020).

Assim, apesar do apoio financeiro durante o período pandêmico, que pode auxiliar algumas famílias e empresas (ainda que de maneira oportunística e limitada), o isolamento social culminou com o afastamento de boa parte da população das ruas e espaços sociais, devido à preocupação com a segurança sanitária, trazendo reflexos a empresas de diversos portes e em todos os setores econômicos, devido à preocupação com a segurança sanitária dos indivíduos. Não obstante, diante da COVID-19, houve uma forte manifestação por parte de especialistas de diversos setores: epidemiologistas, infectologistas, economistas e estudiosos, quanto ao que essa “onda da doença” poderia causar ao setor do Agronegócio, como apresentaram (SOENDERGAARD et al., 2020).

De fato, a preocupação com esse setor econômico fundamenta-se em diversas razões, pois o agronegócio brasileiro exerce a função social de produzir alimentos (entre outros derivados e artefatos), sendo ele o setor responsável em abastecer toda a população brasileira, bem como a de outros países, reforçando a afirmação de que o mundo realmente necessita dos alimentos brasileiros (MAPA, 2016).

Segundo Soendergaard et al. (2020) entre as implicações vistas no setor de agronegócio causados pela COVID-19, os setores do segmento agroindustrial, logístico e mão-de-obra foram os mais afetados, além do processo de produção no campo.

Esse outro autor afirma que os desdobramentos provocados pelo fechamento do comércio e o isolamento social, trouxe para o Agronegócio, sobretudo no segmento de hortifrutí uma carga excessiva de problemas e prejuízos (DE ALBUQUERQUE GERUM et al.; 2020).

Mas contrapondo (parcialmente) as afirmações desses autores, há relatos de que o setor do Agronegócio passaria praticamente ileso pela pandemia, exceto pelas questões logísticas relacionadas à distribuição de proteína animal, conforme revelou (MALAFAIA, BISCOLA e DIAS; 2020).

Essas revelações atestam a complexidade que é poder entender ou, até mesmo, contribuir de alguma forma consistente com este setor econômico tão relevante para o Brasil. A necessidade em aprofundar e desvendar os desdobramentos ocorridos durante a pandemia do Coronavírus no setor do Agronegócio torna-se ainda mais importante à medida que, havendo uma eventual intensificação da crise causada pela COVID-19 neste setor, além dos problemas revelados, considera-se possível haver o risco de uma grande crise mundial de abastecimento de alimentos (SOENDERGAARD et al., 2020).

É fato que se isso ocorrer, o mundo poderá assistir e sentir diversos desdobramentos sociais e econômicos prejudiciais, e que também poderia se refletir no desequilíbrio econômico, social, bem como na sustentação alimentar de grande parte da população mundial.

Nesse contexto de preocupação com o setor de Agronegócio brasileiro e com a alimentação da sociedade global, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, 2020) divulgou um relatório em razão da COVID-19, a qual alega veementemente ser necessária a prevenção de uma eventual emergência alimentar, ao lado de uma severa intervenção de desenvolvimento e apoio à agricultura voltado a médio e longo prazos (ONU-BRASIL, 2020).

Como não bastasse, há ainda um outro importante fator a ser observado e considerado, por vez que, além desses problemas causados pela pandemia, o setor de Agronegócio é caracterizado pela presença de diversos riscos naturais da atividade, o que atinge tanto as empresas como os produtores rurais; esses riscos se manifestam a esse setor sob a forma de problemas climáticos, pragas nas lavouras, questões financeiras, volatilidade do câmbio, políticas internacionais de preços e outros desafios considerados endêmicos a este setor (BORNER, 2006; MOREIRA, 2009; SCHOUCHANA, 2015).

Deste modo, consoantes às razões suscitadas pela doença da COVID-19, essa preocupação toma corpo à medida que os riscos ocasionados por problemas financeiros possam se intensificar, principalmente influenciados durante esse momento conturbado causado pela pandemia, causando mais problemas ao setor e à sustentação das finanças pessoais e empresariais (MARÇAL, 2020).

O objetivo geral do trabalho foi verificar quais as medidas instituídas por organismos financeiros para contribuir com a sustentabilidade financeira das empresas do setor de agronegócios. Dessa forma, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: que ações foram instituídas durante a pandemia por organismos financeiros privados, e, efetivamente o que elas propuseram contribuir com a sustentabilidade financeira dos produtores rurais e das empresas atuantes no setor de agronegócio brasileiro?

## **2 REVISAO TEÓRICA**

### **Pandemia do COVID-19**

A crise provocada pelo Coronavírus é mais um monstro alimentado pelo capitalismo, segundo Davis (2020); segundo esse autor, a pandemia atual que se vive é mais um dos monstros, como a gripe aviária por ele descrita em 2006, em obra intitulada “O mostro bate a nossa porta: a ameaça global da gripe aviária”.

Não somente ele, mas outros autores se debruçam sobre essa temática e produzem matérias importantes pra a compreensão das mazelas provocadas pela COVID-19, as quais revelam severas realidades sobre essa doença, o que de certo modo desafia os pesquisadores a buscarem mais

conhecimento sobre algo que talvez antes não preocupasse tanto a população em geral, como é o caso das medidas de segurança, distanciamento e isolamento social, medidas sanitárias incluindo o uso de máscaras e produtos de higienização pessoal, fechamento do comércio e de cidades e enfim, tudo que possa proteger os cidadãos ou potencializar o nível de proteção contra o Coronavírus.

De maneira resumidamente corroborativa acerca do que o tema COVID-19 representa à sociedade e a economia, Machado, Gonçalves e Arcanjo (2020) condensam a polêmica e preocupante saga do Coronavírus, em meio a discussões fervorosas e ao quando retratam a temática “Neoliberalismo em tempos de Coronavírus ou Coronavírus em tempos de neoliberalismo?” Na análise discursiva proposta por esses autores, a tônica está em discutir o que pensadores, sociólogos e ativistas de várias partes do mundo propagaram em suas reflexões.

Conforme apresentado por Machado, Gonçalves e Arcanjo há vários temas que se destacaram como preocupação para os estudiosos, como o impacto das *fake news* neste período pandêmico (BADIOU, 2020), destacando os autores que há uma postura da humanidade em até certo modo revoltante e tola, porquanto as redes sociais propagam rumores descontrolados, que não prestam serviços à população.

Há também surpreendentes estudos validando que a questão de saúde pública deveria ser antes pessoal, onde cada um cuidasse primeiramente de si enquanto indivíduo, dono do seu próprio “capital de saúde”; como ele identifica, mas que a pandemia revelou esse lado obscuro da estrutura social (BIHR, 2020).

Numa visão mais abrangente e globalizada Davis (2020) chama a atenção para a importância de uma coalizão e envolvimento entre organizações públicas e privadas, com ou sem ideais lucrativos, a fim de corroborarem com um sistema global de apoio ao combate da doença e suas consequências à saúde pública, o que para ele, obviamente, requer um movimento solidário internacional com o foco a auxiliar os países mais pobres.

Outro relevante estudo considera a influência do governo chinês sobre o modus operandi de outros países sobre o combate ao Coronavírus, sendo que de um lado há severas críticas a esse governo e por outro ele destaca a disciplinabilidade dos demais países ao copiarem o modelo chinês, tanto sobre o método de isolamento social, combate ao vírus e outros “caminhos” apontados pela China como eficazes ao enfrentamento desta epidemia (ZIBECHI, 2020). Mas percebe-se que há diversas controvérsias a esse respeito.

Conclusivamente ao que nos apresentaram esses autores, sobretudo pela obra de Machado, Gonçalves e Arcanjo (2020), apesar de que todos esses estudos revelados tenham sido originados áreas, estudiosos e países distintos, acredita-se que eles possam contribuir com a reflexão e o conhecimento sobre a COVID-19 aqui no Brasil; país onde as questões socio-econômico-financeiras parecem ser mais enfatizadas e discutidas, tanto pela academia quanto pela mídia de uma maneira geral.

Não obstante a realidade brasileira, Harvey (2020) incrementa que a pandemia causada pelo Coronavírus impõe ao mundo uma cíclica missão de conviver com as questões sociais e econômicas, através da dualidade na reestruturação (economia-reinvestimento), sobre as quais ele enfatiza que as epidemias são mais influenciadas por questões econômica do que naturais.

É interessante ressaltar que sobre todos esses estudos, mesmo sabendo que quase toda e qualquer medida de apoio pode vir a ser extremamente necessária em período pandêmico, aqui no Brasil o apoio social comunitário e as medidas de auxílio financeiro tem ganhado destaque nas tanto nas ações, discussões e na mídia; entretanto tem sido na questão financeira a maior ênfase observada; dado que sem dinheiro a economia pode ser prejudicada, ocasionando depressão econômica, aumento de criminalidade, mas também refletindo nas questões subjetivas dos

indivíduos através de outros adjetivos ruins (DE ANDRADE MORETTI; DE LOURDES GUEDES-NETA; BATISTA (2020), dentre eles o desemprego (MAGALHÃES, 2007).

Aliás, esse autor dizia em seu livro que a falta de trabalho leva a solidão, indignância, depressão, frustração, indignação, irritabilidade, incerteza, inutilidade e depressão (DOS SANTOS, 2000); impropriedades que em minha visão, quando somados preparam o ser humano para uma saga destrutiva e possivelmente sem volta.

Por fim, percebe-se que, sem a devida atenção e apoio socio-financeiro ao setor de agronegócio, e aos que nele estabelecem suas atividades ou dele dependem, podemos estar diante da possibilidade de uma nefasta econômica sem precedentes.

Portanto, no âmbito mais analítico sobre os efeitos da COVID-19 no setor de agronegócio brasileiro, pode-se pressupor que a dicotomia social/financeira é verificada entre as principais preocupações, pois pode assumir aspectos agravantes, considerando o quadro econômico, político e social em que perpassa o país, significando em profundas dificuldades para a sobrevivência da sociedade (BERNARDES, ARRUZO e MONTEIRO; 2020).

### **Agronegócio**

O agronegócio ou “*agribusiness*” é "o conjunto de todas as operações e transações envolvidas desde a fabricação dos insumos agropecuários, das operações de produção nas unidades agropecuárias (áreas rurais), o processamento e distribuição e consumo dos produtos agropecuários 'in natura' ou industrializados (GOLDBERG & DAVIS, 1957).

Já BATALHA (2005) dizia que o agronegócio ou *agribusiness* é o conjunto de negócios relacionados à agricultura dentro do ponto de vista econômico; enquanto CALLADO (2006) classifica esse setor em um conjunto de empresas que produzem insumos agrícolas, junto das propriedades rurais, das empresas de processamento e toda a distribuição.

A pujança do agronegócio tem interferência direta das transformações tecnológicas (GASQUES, 2004) e dos investimentos a ele destinados, fontes de entradas de recursos para fomento das atividades operacionais, infraestrutura, investimentos em tecnologias, equipamentos (máquinas, tratores, colheitadeiras, veículos e outros), aquisição de áreas para produção, entre outras possibilidades, como capital de giro e custeios agropecuários e investimentos na agroindústria (SILVA, 2006); os quais foram intensificados à partir da década de 1960.

Essas fontes de investimento derivam de uma eclética gama de organizações, mas predominantemente de instituições financeiras: bancos, fundos de investimentos, ambas compondo o que é chamado de sistema nacional de crédito rural (SNCR) (DO BRASIL, DE AGRONEGOCIOS; 2004), mas também por investidores individuais e familiares, além do próprio governo e autarquias a ele ligadas (MARTINS, 2010).

Mas atualmente uma onda massiva de recursos oriundos de capital chinês investidos no agronegócio brasileiro, notadamente pelo interesse e necessidade de alimentos que este país asiático vem enfrentando (ESCHER, WILKINSON e PEREIRA, 2018).

Atualmente o agronegócio é considerado o setor que mais tem impactado positivamente nos resultados econômicos do Brasil, cuja magnitude concedeu ao país o reconhecimento mundial, pois se tornou em um dos maiores players mundiais em produção de alimentos e outros derivados agropecuários (MAPA, 2020).

### **Sustentabilidade financeira no setor de agronegócio**

Para abordar essa temática foi necessário adentrar nos conceitos de sustentabilidade elencando diversos extremos: sustentabilidade, sustentabilidade organizacional, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade econômica, sustentabilidade social e até mesmo ambiental e educacional.

Isso, pois, na literatura pesquisada e encontrada não foi possível verificar (talvez devido ao curto período de tempo dedicado a construção desse artigo) material que arremetesse diretamente ao termo “sustentabilidade financeira no setor de agronegócio”, pois trata-se de um segmento ou setor econômico bastante específico; entretanto há sim, inúmeras obras retratando sobre sustentabilidade nas organizações, famílias e indivíduos, como será revelado a seguir.

Uma vez entendendo que a expressão completa “sustentabilidade financeira no setor de agronegócio” condiz com a realidade essencialmente necessária a esse estudo, bem como na falta momentânea de materiais basilares para o entendimento e sustentação do tema proposto, o autor compilou conteúdos encontrados e estudados em artigos, teses de doutorado e livros, que fossem capazes de, uma vez extraídos, transpor uma síntese essencial, e que pudesse corroborar com a defesa da expressão terminológica adotada neste trabalho.

Sequenciando, portanto, as definições sintetizadas sobre sustentabilidade financeira no setor de agronegócio, algumas conceituações se tornaram mais próximas ao objetivo desta pesquisa, como define Souza (2000), ao dizer que a sustentabilidade pode ser representada pela dicotomia do desenvolvimento social e econômico quando estes devem caminhar juntos.

A afirmação trazida por esse autor perpassa numa “linha imaginária” nessa pesquisa, à medida em que há um paradoxo socioeconômico ocorrendo na seara econômica brasileira, via-de-regra devido aos problemas causados pela COVID-19, os quais têm provocado a segregação social e econômica de boa parte da população e de empresas. Mas apesar destes dos negativos predicados impostos à doença do Coronavírus, todavia é necessário reconhecer que também há oportunidades emergindo em meio a essa pandemia, de modo que muitas pessoas comuns e empreendedores sairão mais fortes e resilientes desta crise (DE ANDRADE MORETTI; DE LOURDES GUEDES-NETA; BATISTA (2020).

Uma antítese sobre o que nos revela Souza (2000), ao que, em condições econômicas habituais e favoráveis o desenvolvimento socioeconômico pode representar para uma economia; propõe a ideia de que a COVID-19 pode significar, de alguma maneira, em antidesenvolvimento socioeconômico, ou a antisustentabilidade social e econômica.

Em linha mais específica, a expressão “sustentabilidade” preconiza “a habilidade de um “sistema” em manter sua produtividade quando este se encontra sujeito a intenso esforço ou alterações” (CONWAY, 1986); porém numa outra vertente mais longínqua, o desenvolvimento sustentável visa atender às necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações (BRUNDTLAND, 1987).

Um pouco mais de uma década à frente das revelações trazidas por Conway e Brundtland, (ELKINGTON, 1998) vem afirmar que é necessária a integração entre as demandas econômicas, ambientais e sociais para se atingir a sustentabilidade.

Percebe-se uma eclética gama de definições impostas pelos autores, contudo o significado de todas elas se assemelham, dado que a sustentabilidade, de fato, alude tanto as questões sociais como econômicas, além de outras atribuições. Deste modo, agregando à sustentabilidade os aspectos financeiros, verifica-se na translação deste outro autor, que a “sustentabilidade financeira” pode ser interpretada como a capacidade de autoprover recursos financeiros para enfrentar contratemplos, bem como que se articula sobre a autonomia financeira, sobre o equilíbrio do crescimento e o nível de negócio (DE ALMEIDA FERNADES, MEIRELES; 2013).

### **3 METODOLOGIA**

Foram elaboradas duas etapas para realização dessa pesquisa ação. Conforme pode ser verificado na tabela 01, na primeira etapa foram levantadas informações por meio de questionário

conteúdo questões estruturadas (através da ferramenta Google Forms), utilizando-se questões em escala de concordância entre (1) discordo totalmente e (5) concordo totalmente; e submetidas à 33 candidatos a respondentes, para os quais elegeu-se necessário possuir tempo igual ou superior a cinco anos de atuação no setor do Agronegócio brasileiro.

*Tabela 01 - Metodologia da pesquisa.*

Etapa 01	Submissão de questionário aos executivos e/ou gestores de associações representativas (com atuação igual ou superior a 05 anos no setor de Agronegócio)		
	Entidades Pesquisadas	Cargo / Função	12 Questões estruturadas
	ABAG/ABPA/ABSULO/ABIA/ANDAV/ CONSECANA/APROSOJA/ABRAMILHO/ ABIMAQ/ABIC/ABHORTICULTURA/ABRAFRUTAS	Coord. / Superv. / Gerência / Direção / Conselho / Vice e Presidência	
Etapa 02	Entrevista com 01 executivo do MAPA		
	MAPA – Minist. Agricultura, Pecuária e Abastecimento / ME – Ministério da Economia / BACEN – Banco Central do Brasil		Dados recebidos (e-mail)
Identificar as medidas e ações que foram instituídas por organismos financeiros privados ao Agronegócio brasileiro e como elas contribuíram para a sustentabilidade financeira desse setor.			

Fonte. Elaborada pelo autor.

Porém antes do envio, todos os respondentes foram contactados e informados da relevância e do teor da pesquisa, já que, para dar maior credibilidade, originalidade e qualidade sobre o que se buscou investigar, tais respondentes ocupam, necessariamente, cargos ou funções em níveis gerenciais e executivos em organizações (associações) representativas do setor do Agronegócio, tais como: ABAG – associação brasileira de agronegócio; ABPA – associação brasileira de proteína animal; ABSULO – associação brasileira das indústrias de tecnologia em nutrição vegetal; ABIA – associação brasileira das indústrias de alimentos; ANDAV – associação nacional dos distribuidores de insumos agrícolas e veterinários; CONSECANA – conselho dos produtores de açúcar e etanol do estado de São Paulo; APROSOJA – associação brasileira dos produtores de soja; ABRAMILHO – associação brasileira dos produtores de milho; ABIMAQ – associação brasileira das indústrias de máquinas e equipamentos; ABIC – associação brasileira da indústria de café; ABHORTICULTURA – associação brasileira de horticultura e ABRAFRUTAS – associação brasileira dos produtores e exportadores de frutas e derivados.

Com isso, a intenção foi medir a percepção de profissionais dos principais organismos representantes do setor de agronegócio, quanto as ocorrências de medidas de apoio socioeconômicas destinadas ao setor de agronegócio, em razão da pandemia causada pela COVID-19, originadas por instituições privadas e regulamentadas no SFN – sistema financeiro nacional, como bancos privados, fundos de investimentos e cooperativas de crédito.

Ao contatar esses profissionais envolvidos na primeira fase da pesquisa foi enviado aos mesmos o termo conhecido por “termo de consentimento livre esclarecido”, anexado ao currículo do pesquisador, visando dar maior segurança e veracidade a pesquisa, por se tratar, sobretudo, de pesquisa com indivíduos que, em alguns casos tiveram que solicitar autorização de suas instituições à participarem, por razões de *compliance*.

Após a submissão do questionário aos respondentes da primeira etapa, o procedimento adotado na segunda etapa da pesquisa envolveu a análise de dados extraídos de importantes instituições representativas, tanto dos organismos financeiros públicos e privados como do próprio setor do agronegócio brasileiros: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o qual está intrinsecamente ligado ao Ministério da Economia (ME) e Banco Central do Brasil (BACEN).

Nessa fase da pesquisa foi proferido o questionamento a um executivo de alta relevância e responsável pela área de Comunicação Institucional e Relação com o setores econômico, agronegócio e bancário, visando averiguar as ações desenvolvidas pelos organismos privados voltadas aos setor do Agronegócio, de tal modo a questionar: “que eventuais medidas de apoio emergencial proferidas pelos bancos e/ou fundos privados e cooperativas de crédito foram constituídas e destinadas ao setor de Agronegócio nesse período de pandemia, especificamente, como medida de apoio devido a doença do Coronavírus?”.

Sendo assim, o levantamento de dados se deu através do recebimento de informações por e-mail, vindas dos pares subordinados ao executivo chefe do MAPA, as quais foram extraídas e compiladas, priorizando-se valer do questionário utilizado na primeira etapa, como base para nortear o raciocínio do pesquisador, o qual pudesse entender nas informações o que se pretendia coletar e poder realizar suas considerações.

Deste modo, foi possível identificar (não totalmente aos objetivos inicialmente propostos, porém satisfatórios para cumprir com a missão da pesquisa, considerando o tempo disponível de informações e período pandêmico) quais modalidades e/ou valores de auxílio nesse período emergencial foram realizados pelas instituições financeiras privadas ao setor do agronegócio, e se essas se apresentaram em consonância com as necessidades (sob a ótica dos respondentes representantes dos órgãos de apoio ao setor do Agronegócio, pesquisados na primeira etapa).

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Foram obtidas 24 respostas válidas, entre as 33 submetidas, de maneira que aqueles que não responderam discordaram em seguir na pesquisa. Cabe ressaltar que, quando foi realizado o contato com as associações, foi dito àqueles que antedeu (secretária, assessor e até mesmo algum dos respondentes) que seria enviado o questionário para que fosse replicado a mais dois profissionais com perfil elegível aos moldes da pesquisa, e nesse primeiro momento, capitou-se o “compromisso” de 33 respostas prováveis.

Entretanto, pode ter ocorrido de não ter ficado claro sobre a necessidade de ter cinco anos de atuação no setor do Agronegócio, e por essa razão nem todos sequenciaram na pesquisa para avançar nas respostas.

Deste modo, discorre-se a seguir as interpretações sobre o conteúdo das respostas válidas e o que elas sugerem entender sobre o objetivo da pesquisa, o qual foi verificar que ações foram instituídas durante a pandemia por organismos financeiros privados, e, efetivamente o que elas propuseram contribuir com a sustentabilidade financeira dos produtores rurais e das empresas atuantes no setor de agronegócio brasileiro.

Assim, quando questionado aos respondentes da primeira etapa da pesquisa, sobre as eventuais dificuldades para a manutenção da sustentabilidade financeira no setor de Agronegócio em função da pandemia, e nesse sentido, se o apoio por meio de artefatos financeiros poderia corroborar com o equilíbrio financeiro dos produtores rurais e empresas deste setor; as respostas

endereçaram que 50% dos entrevistado concordaram totalmente ser necessário este tipo de apoio; 33% concordaram ser importante; 8,3% apresentaram ser indiferente esse tipo de apoio; e, 8,3% discordaram sobre a relevância desse apoio e nenhum respondente manifestou ser desnecessário o apoio ao setor, já que nenhum entrevistado manifestou-se discordaram totalmente.

Já na questão em que foi indagado sobre se, na visão de cada respondente, os organismos financeiros privados (bancos, cooperativas de crédito, fundos de investimentos, bancos de investimentos e fintechs) estão apoiando financeiramente o agronegócio no período de pandemia, 12,5% responderam que acreditavam haver o apoio dos organismos financeiros ao setor pesquisado, 20,8% disseram concordar parcialmente sobre a existência desse apoio, 41,7% foram indiferentes sobre haver ou não tal apoio, 20,8% discordaram parcialmente sobre a presença do apoio e 4,2% discordaram totalmente sobre a existência do apoio desses organismos ao setor. Aqui verificamos uma divisão de opiniões, porém quase metade dos entrevistados apresentaram uma certa indiferença ou rejeição sobre a problemática discutida, o que pactua com o que (HARVEY, 2020) revelou, o qual diz que a pandemia causada pelo Coronavírus impõe ao mundo uma cíclica missão de conviver com as questões sociais e econômicas, através da dualidade na reestruturação (economia-reinvestimento), sobre as quais ele enfatiza que as epidemias são mais influenciadas por questões econômica do que naturais.

Todavia, quando questionado sobre as eventuais dificuldades quanto à sustentabilidade financeira no setor de Agronegócio em função da pandemia, e se o apoio por meio de artefatos financeiros pode corroborar com geração de oportunidades aos produtores rurais e empresas deste setor, ei que os respondentes revelaram que 52,4% consideram ser altamente relevante, ao passo que 29,2% acreditam ser parcialmente relevante, fatos que sintonizam aos estudos proferidos por (MALAFAIA, BISCOLA e DIAS; 2020); porém 12,5% se demonstraram indiferentes na resposta, sendo que apenas 4,2% entendem ser parcialmente irrelevante essa questão, e por fim, nenhum responde disse ser totalmente em desacordo com o que foi questionado.

Agora, contrapondo os manifestos e resultados revelados no parágrafo anterior, essa parte da pesquisa nos apresenta a visão dos respondentes sob a ótica positiva da pandemia, de modo que, quando questionados sobre se a escassez de apoio por parte dos organismos financeiros privados ao Agronegócio pode contribuir para que os empresários se fortaleçam, aumentando sua resiliência para enfrentamento de dificuldades no setor, as manifestações assim se apresentaram: 8,33% concordaram totalmente com essa afirmação, ao passo que 37,5% concordam parcialmente, 25% foram indiferentes em suas opiniões, 12,5% discordaram parcialmente e, por fim, 16,7% discordaram totalmente dessa afirmação. Portanto, ao somar as concordâncias e considera a neutralidade da indiferença nas opiniões, têm-se uma divisão equilibrada, mas com maior inclinação positiva, verificando, portanto, uma consonância ao dizer que é necessário reconhecer que também há oportunidades emergindo em meio a essa pandemia e que muitas pessoas comuns e também empreendedores sairão mais fortes e resilientes desta crise (DE ANDRADE MORETTI; DE LOURDES GUEDES-NETA; BATISTA (2020). Isso fica ainda mais nítido quando analisamos a questão adiante, mas que complementa essa questão, já que os entrevistados afirmaram em 91,7% que a pandemia trará oportunidades para o surgimento de novos métodos operacionais, 66,7% disseram que surgirão novos negócios no mercado interno e 41,7% relacionados ao mercado externo, em razão da COVID-19.

Sendo assim, para melhor a visualização dos resultados, o quadro 01 apresenta uma síntese das respostas, onde as siglas: DT – discordo totalmente, DP – discordo parcialmente, I – indiferente, CP – concordo parcialmente e CT – concordo totalmente.

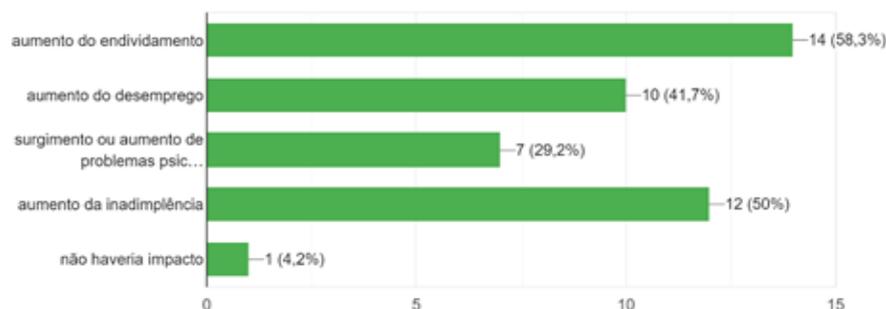
**Quadro 01 - Expectativas versus Constatações.**

Dificuldades na sustentabilidade financeira	Existência do apoio	Geração de Novas Oportunidades	Fortalecimento e aumento da Resiliência
% de Respondentes por concordância / discordância			
DT	0	4,2	16,7
DP	8,33	20,8	12,5
I	8,33	41,7	25
CP	33	20,8	37,5
CT	50	12,5	8,3

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Todavia, quando atingimos nessa pesquisa ao ponto de verificar sobre a opinião dos respondentes quanto ao impacto da pandemia na gestão financeira das organizações do setor do Agronegócio, as revelações dos respondentes apontaram para que 58,3% atingiria diretamente o aumento do endividamento das empresas, 41,7% no aumento do desemprego, 29,2% disseram que o impacto seria maior causando o surgimento de problemas psicológicos nos colaboradores das empresas e 50% acreditam que haverá aumento de inadimplência dessa empresas junto aos seus credores, conforme se verifica na figura 01. Essas revelações conversam com o que, praticamente todos os autores citados na pesquisa mencionam em seus estudos, entretanto, com uma maior identificação aos essa parte da teoria da pesquisa nos trouxe, quando apresentou em linha mais específica, que a expressão “sustentabilidade” preconiza “a habilidade de um “sistema” em manter sua produtividade quando este se encontra sujeito a intenso esforço ou alterações” (CONWAY, 1986); porém numa outra vertente mais longínqua, o desenvolvimento sustentável visa atender às necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações (BRUNDTLAND, 1987) e por fim, quando (CONWAY,, BRUNDTLAND e JONH ELKINGTON; 1998) vem afirmar que é necessária a integração entre as demandas econômicas, ambientais e sociais para se atingir a sustentabilidade.

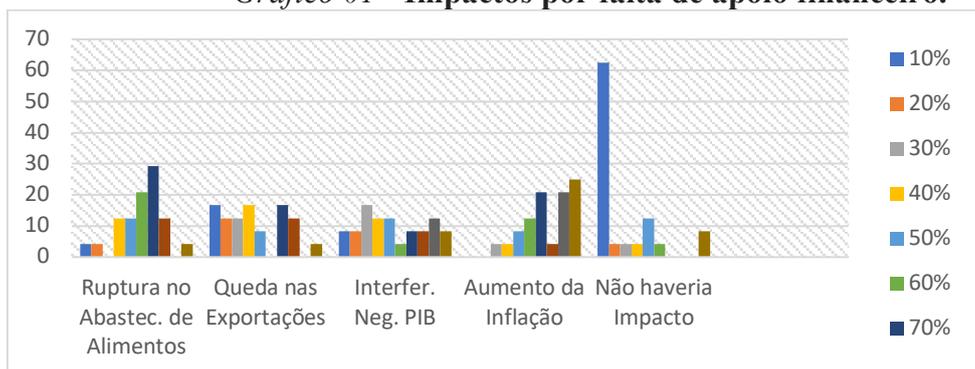
**Figura 01 - Impacto da falta de apoio nas organizações do Agro.**



Fonte: Elaborado pelo autor extraído da pesquisa Google Forms.

Finalmente, quando trazidas as questões que podem ser, essencialmente, os principais impactos causados pela falta de apoio financeiro durante a pandemia no setor do Agronegócio, o problema relacionado a ruptura no abastecimento de alimentos apresentou, no índice de respostas, metade da opinião dos entrevistados apontaram que há cerca de 60 a 70% de chance de isso ocorrer, ao passo que 16,7% das respostas revelaram acreditar que a chance é de 10, 40 e 70% de haver queda nas exportações de commodities, respectivamente; e que 12,5% das respostas apontaram que tais possibilidade de ocorrência são de 20, 30 e 80%. Já, quando a pergunta foi direcionada ao impacto negativo sobre o produto interno bruto do país (PIB), 16,7% das respostas apontaram haver 30% de chance de isso ocorrer, de maneira que prevaleceram 12,5% das respostas apontando para 40, 50 e 90% de possibilidade de ocorrência, todavia ainda, 8,3% de todas as respostas mencionadas ser de ocorrência, de 10, 20, 70, 80 e 100% de chances. Quando o foco da pergunta se voltou ao aumento da inflação, 25% das respostas disseram ter 100% de chance de isso acontecer, bem como 20,8% alegaram ser de 70 e 90% as chances de a inflação aumentar, caso não haja apoio financeiro ao setor em razão da pandemia. Mas há que ressaltar que 62,5% dos respondentes manifestaram que poderia não haver impacto algum, o que leva a conclusão de haver uma grade dispersão de opiniões, exceto quando relacionado ao problema de falta de alimento no planeta, onde houve equilíbrio nas respostas, conforme pode-se verificar no gráfico 01.

**Gráfico 01 - Impactos por falta de apoio financeiro.**



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Já a questão que investigou se em função da pandemia, a escassez de apoio por parte dos organismos financeiros privados ao Agronegócio, causaria maior impacto da produção os setores interligados na cadeia produtiva do setor, a figura 02 apresenta a seguinte revelação.

**Figura 02 - Impactos na produção do Agronegócio.**

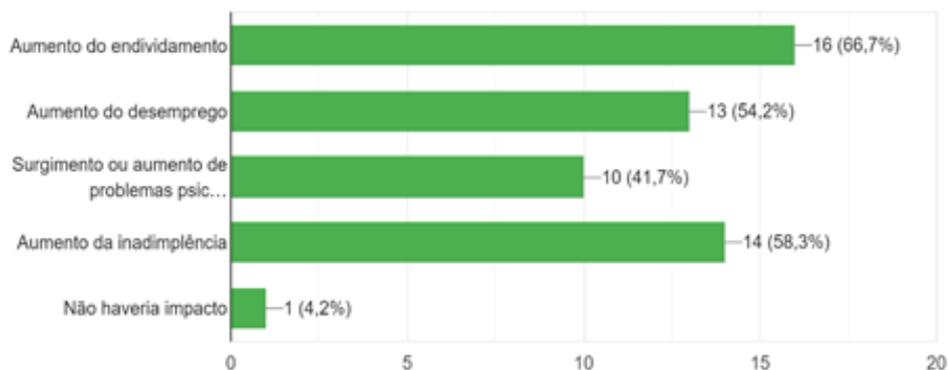


Fonte: Elaborado pelo Autor extraído da pesquisa Google Forms.

De acordo com a figura 02, os respondentes consideraram que quase 60% do impacto seria na produção primária e de matéria prima, coadunando com o que os autores (DE ALBUQUERQUE GERUM et al.; 2020; SOENDERGAARD et al., 2020) revelaram na introdução início dessa pesquisa.

Sequenciando, essa sobre a pandemia e a escassez de apoio por parte dos organismos financeiros privados direcionados ao Agronegócio, foram apontados quais impactos diretos ocorrem sobre a gestão financeira dos indivíduos e famílias ligadas ao setor, de modo que, como expressado na figura 03, os respondentes se estão preocupados, principalmente com o problema de endividamento e inadimplência no setor do Agronegócio, o que reforça também a preocupação trazida por (MARÇAL, 2020), porém ainda essa questão está relacionada a riscos dos setor, conforme também nos apresentam (BORNER, 2006; MOREIRA, 2009; SCHOUCHANA, 2015). Outro importante achado nessa parte da pesquisa está diretamente ligado em dois pontos correlacionados (desemprego / problemas psicológicos), já que um pode impactar o outro ou até mesmo ser a causa, o que foi dito por (MAGALHÃES, 2007; BIHR, 2020; DAVIS, 2020; HARVEY, 2020, DE ANDRADE MORETTI; DE LOURDES GUEDES-NETA; BATISTA (2020)).

*Figura 03 - Impactos na gestão financeira dos indivíduos e famílias do Agronegócio.*



Fonte: Elaborado pelo Autor extraído da pesquisa Google Forms.

## 5 CONCLUSÕES

Essa pesquisa pode revelar o papel das instituições financeiras privadas, tanto bancos, fundos de investimentos e cooperativas durante o período de pandemia frente ao setor do Agronegócio brasileiro, bem como eventuais formas de apoio por elas proferidas, sob o olhar de profissionais ligados ao setor do agronegócio.

Embora a pesquisa tenha apresentado, com muita clareza, que o apoio é extremamente relevante para esse setor, sob o qual os desdobramentos podem ser significativos, a julgar a falta de eventual apoio; verificou-se que esses organismos agiram e ainda estão agindo de forma tímida, sob o olhar das entidades representativas do setor de agronegócio, dado que as ações socioeconômico-financeiras empreendidas durante a pandemia não incrementaram o que já vinha ocorrendo em períodos anteriores à pandemia.

Tem-se, após essa pesquisa, a impressão de que há uma visão não tão clara quanto as necessidades e dificuldades do setor de agronegócio. Em partes, essa observação se dá devido a este setor apresentar histórico bastante positivo, e, estar caminhando a passos largos rumo ao crescimento, todavia impulsionado por forte presença de pesquisas (P&D), de tecnologia no campo e resiliência dos profissionais que nele atuam, bem como e até mesmo, favorecido (em partes) pela própria pandemia (conforme revelou a pesquisa); o que pode estar contribuindo para que haja uma interpretação equivocada ou incompleta sobre o setor e suas necessidades, já que, de acordo com a pesquisa pôde-se constatar que alguns segmentos do agronegócio tiveram sérios problemas, como: hortifruti, logística, carnes e aves, além de segmentos de logística e de mão de obra.

## 6 RECOMENDAÇÕES DA PESQUISA

**Acadêmicas:** Considera-se importante, a partir desse estudo, que haja mais estudos na academia voltados ao setor do agronegócio (porém em áreas voltadas a gestão financeira das famílias e empresas), bem como sobre sustentabilidade financeira e organizacional de empresas deste importante setor, considerando circunstâncias relacionadas antes, durante e após a doença do COVID-19. Também há uma janela para estudo sobre demanda alimentar e comportamento de consumo de alimentos mundial, conectados com a oferta e produção de alimentos.

**Profissionais:** acredita-se que esse estudo possa contribuir com a reflexão por parte de gestores e executivos de organizações financeiras quanto à aprofundar nas reais necessidades do setor do Agronegócio brasileiro sobre demandas financeiras, as quais possam considerar tipos e necessidades específicas (indivíduos, famílias e empresas) de carências financeiras, o que pode contribuir com a oferta ou criação de modalidades segmentadas para tais necessidades. Também considera importante esse estudo no tocante a um “novo olhar” para este setor, no que tange ao potencial de negócios no campo, industrialização e distribuição.

**Sociais:** baseado nas preocupantes revelações sobre a precariedade de alimentos que pode ocorrer no planeta, tem-se que este estudo também possa servir de base para implemento de ações sociais voltadas aos anseios da sociedade como um todo, mas também como mais um caminho para que estudiosos e profissionais se aprofundem nessa temática envolvendo alimentos, consumo humano, necessidades alimentares, entre outros.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BADIOU, A. (2020) Sobre a situação epidêmica. In: DAVIS, Mike, et al: Coronavírus e a luta de classes. Terra sem Amos: Brasil, 2020.

BATALHA, Mário Otávio; BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, HM de. Tecnologia de gestão e agricultura familiar. **Gestão Integrada da Agricultura Familiar. São Carlos (Brasil): EDUFSCAR**, p. 43-66, 2005.

BERNARDES, Júlia Adão; ARRUZZO, Roberta Carvalho; MONTEIRO, Daniel Macedo Lopes Vasques. GEOGRAFIA E COVID-19: NEOLIBERALISMO, VULNERABILIDADES E LUTA PELA VIDA. **Revista Tamoios**, v. 16, n. 1, 2020.

BIHR, A. (2020). França: pela socialização do aparato de saúde. In M. Davis et al. 1a. ed. (pp. 25-30) Coronavírus e a Luta de Classes. Terra sem Amos: Brasil.

BORNER, 2006. BÖRNER, J. A bio-economic model of small-scale farmers land use decisions and technology choice in the eastern Brazilian Amazon. Bonn, Deutschland, 2006. 202 p. Tese – Rheinischen-Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn. Disponível em: [http://hss.ulb.uni-bonn.de/diss\\_online](http://hss.ulb.uni-bonn.de/diss_online). Acessado em 17/11/2020.

BRASIL, 2020. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/medidas-fiscais-no-combate-aos-efeitos-da-covid-19-alcancam-r-521-3-bilhoes> <acesso em 30/07/2020>

CALLADO, Antônio André Cunha; CALLADO, Aldo Leonardo Cunha. Mensuração e controle de custos: um estudo empírico em empresas agroindustriais. **Sistemas & Gestão**, v. 1, n. 2, p. 132-141, 2006.

CONWAY, G. R. Agroecosystem analysis for research and development. Bangkok: Winrock International, 1986.

DAVIS, Mike. A crise do coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo. **DAVIS, Mike et. Al. Coronavírus e a luta de classes. Terra sem Amos: Brasil**, 2020.

DE ALBUQUERQUE GERUM, Áurea Fabiana Apolinário; DO AMARAL SANTANA, Marcelo; ROCHA, Sandro Lamarca. Nota técnica: Impactos da Covid-19 na bananicultura brasileira.

DE ALBUQUERQUE MARANHÃO, Romero; SENHORAS, Eloi Martins. Pacote econômico governamental e o papel do BNDES na guerra contra o novo coronavírus. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 2, n. 4, p. 27-39, 2020.

DE ALMEIDA FERNANDES, Miriane; MEIRELES, Manuel. Justificativa e proposta de indicador de sustentabilidade financeira. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 10, n. 20, p. 75-95, 2013.

DE ANDRADE MORETTI, Sarah; DE LOURDES GUEDES-NETA, Maria; BATISTA, Eraldo Carlos. Nossas Vidas em Meio à Pandemia da COVID-19: Incertezas e Medos Sociais. **Revista Enfermagem e Saúde Coletiva-REVESC**, v. 5, n. 1, p. 32-41, 2020.

DO BRASIL, Banco; DE AGRONEGÓCIOS, Diretoria. Evolução histórica do crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, v. 13, n. 4, p. 4-17, 2004.

DO NASCIMENTO, Shesby André Medeiros; DE MOURA, Joana Tereza Vaz. COMO AS FINANÇAS SOLIDÁRIAS, POR MEIO DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO, PODEM AJUDAR NO COMBATE AO COVID-19 EM REGIÕES METROPOLITANAS? 2020.

DOS SANTOS, João Bosco Feitosa. **O avesso da maldição do gênesis: a saga de quem não tem trabalho**. Annablume, 2000.

ELKINGTON, John. Canibais com garfos: o triplo resultado final da sustentabilidade. **Gabriola Island: New Society Publishers** , 1998.

ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John; PEREIRA, Paulo Rodrigues Fernandes. Causas e implicações dos investimentos chineses no agronegócio brasileiro. **CEBC. China: Direções Globais de Investimento**, p. 190-227, 2018.

FAO, 2020. <https://nacoesunidas.org/fao-lanca-programa-que-preve-7-areas-prioritarias-de-resposta-e-recuperacao-a-covid-19/> , <acesso em 30/07/2020>

GASQUES, José Garcia et al. Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil. 2004.

GOLDBERG, Ray Allan; DAVIS, John Herbert. Um conceito de agronegócio. **Universidade de Harvard, Boston** , 1957.

Harvey, D. (2020). Política anticapitalista en tiempos de COVID-19. In P. Amadeo (Ed.), Sopa de Wuhan: pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias (pp. 79-96). ASPO.

MACHADO, Bruna Soloina Monteiro; GONÇALVES, Marcos Vinícius Fernandes; ARCANJO, Maria Fernanda Gomes. Neoliberalismo em tempos de coronavírus ou coronavírus em tempos de neoliberalismo?. 2020.

MAGALHÃES, Cláudia Valéria Emanuelli et al. O ENFRENTAMENTO DO DESEMPREGO: experiências e vivências de trabalhadores desempregados em Porto Alegre. 2007.

MALAFAIA, Guilherme Cunha; BISCOLA, Paulo Henrique Nogueira; DIAS, Fernando Rodrigues Teixeira. Os impactos da COVID-19 para a cadeia produtiva da carne bovina brasileira. **Embrapa Gado de Corte-Comunicado Técnico (INFOTECA-E)**, 2020.

MAPA, 2016. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/katia-abreu-o-mundo-quer-alimentos-brasileiros> <acesso em 30/07/2020>

MAPA, 2020. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/katia-abreu-o-mundo-quer-alimentos-brasileiros> <acesso em 30/07/2020>

MARÇAL, José Carlos. Marxismo e a crise do neoliberalismo diante da pandemia do covid-19. **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, v. 1, n. 14, p. 08-34, 2020.

MARTINS, Alberto André Barreto. Crédito rural: Evolução histórica, aspectos jurídicos e papel do conselho monetário nacional e do banco central do Brasil. **Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande**, v. 1, 2010.

MOREIRA, Vilmar Rodrigues. **Gestão de riscos do agronegócio no contexto cooperativista**. 2009. Tese de Doutorado.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; SILVA, Sandro Pereira; CARVALHO, Sandro Sacchet de. Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia. 2020.

ONU-BRASIL, 2020. <https://nacoesunidas.org/fao-lanca-programa-que-preve-7-areas-prioritarias-de-resposta-e-recuperacao-a-covid-19/>, <acesso em 30/07/2020)

SCHOUCHANA, Felix. **Gestao de riscos no agronegócio**. Editora FGV, 2015.

SILVA, Gustavo de Souza. Novos instrumentos de financiamento do agronegócio brasileiro e uma análise das alternativas de investimentos para o CDA/WA. 2006.

SOENDERGAARD, Niels et al. Impactos da covid-19 no agronegócio e o papel do Brasil. **Inspere-Centro do Agronegócio Global. Texto para discussão**, n. 2, 2020.

SOUZA, Maria Tereza Saraiva de. **Organização sustentável: indicadores setoriais dominantes para avaliação da sustentabilidade: análise de um segmento do setor de alimentação**. 2000. Tese de Doutorado.

TCU, 2020. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-acompanha-atuacao-do-banco-central-como-regulador-do-sistema-financeiro-nacional.htm> <acesso em 27/10/2020).

ZIBECHI, Raúl. Pandemia e colapso civilizatório. **Revista IHU On-Line. Publicado em**, v. 14, 2020.

## AS CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA O ENTENDIMENTO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Rafael Nadur Rosa

**RESUMO:** Este artigo tem como foco o desenvolvimento de estudos para o entendimento e combate da corrupção através das contribuições da Economia Comportamental, cujas principais premissas consistem na racionalidade limitada de julgamento e decisão dos indivíduos sobre o comportamento humano, o que possibilita erros de escolhas devido a heurísticas e vieses cognitivos. Recorre-se a pesquisas biográficas sobre experimentos e estudos voltados para o lado econômico da corrupção e a pesquisas comportamentais que auxiliam na compreensão e em desenvolvimento de políticas anticorrupção. Conclui-se que algumas das lições e experimentos podem ajudar no caso brasileiro e nas suas instituições e leis contra o ato corrupto, na possibilidade da implementação de políticas regulatórias, e como a economia comportamental pode auxiliar nos estudos e compreensão da conduta individual e coletiva da corrupção.

**Palavras-chave:** *Combate à corrupção; Comportamento corrupto; Economia Comportamental; Heurísticas e vieses; Nudges;*

**ABSTRACT:** This article focuses on the development of studies to understand and fight corruption through the contributions of Behavioral Economics, whose main premises are the limited rationality of judgment and decision of individuals about human behavior, which allows errors of choice due to heuristics and cognitive biases. Biographical research on experiments and studies focused on the economic side of corruption is used, as well as behavioral research that helps in the understanding and development of anti-corruption policies. We conclude that some of the lessons and experiments can reveal new perspectives towards our national scope, including institutions and laws against the corrupt act, in the possibility of implementing regulatory policies, and how behavioral economy can help in the studies and understanding of the individual and collective conduct regarding corruption.

**Key words:** *Fighting corruption; Corrupt behavior; Behavioral economics; Heuristics and biases; Nudges;*

**RESUMÉN:** Este artículo, se centra en el desarrollo de estudios, para comprender y combatir la corrupción a través de las contribuciones de la economía conductual, cuyas premisas principales, son la racionalidad limitada del juicio y la decisión de las personas sobre el comportamiento humano, lo que permite errores en las elecciones, debido a lo heurístico y sesgos cognitivos. Se utiliza de la investigación biográfica, sobre experimentos y estudios centrados en el lado económico de la corrupción, como la investigación conductual, que ayuda a comprender y desarrollar políticas anticorrupción. Se concluye, que algunas de las lecciones y experimentos, pueden ayudar en el caso brasileño, en sus instituciones ,leyes contra el acto corrupto, en la posibilidad

implementar políticas reguladoras y cómo la economía conductual puede ayudar en los estudios, comprensión de la conducta individual y colectiva de la sociedad corrupta.

*Palabras clave:* Combate a la corrupción; Comportamiento corrupto; Economía conductual; Heurísticos y sesgos; Nudges;

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, vemos a intensificação das notícias e investigações voltadas para o fenômeno chamado de “corrupção brasileira”. Isso decorre em larga medida no momento em que vivemos. Com a informação mais facilmente disseminada, o público tem maior acesso aos escândalos e passa a ter maior percepção sobre a corrupção. Tudo isso tem grandes efeitos para a sociedade de maneira geral.

Tal cenário traz à tona algumas questões, entre elas a origem do comportamento corrupto. Para alguns pesquisadores, a corrupção vem marcada pela violação de valores morais intrínsecos aos indivíduos. Por isso, vale a pena refletir sobre as motivações que explicam em parte a desonestidade, que parece ser traço central da corrupção.

Segundo a Transparência Internacional (TI), a corrupção governamental é definida como o uso do poder ou função pública, conferido a um indivíduo, para obtenção de ganhos privados. A corrupção envolve várias dimensões e a sua mensuração não é de fácil acesso, pois parte dela tem a ver com fatores qualitativos dos dados utilizados e encontrados nesta esfera secreta. Para realização de pesquisas os dados têm como origem diversas análises que através de questionários sobre a consciência das pessoas sobre a corrupção em um determinado país (como no caso do Barômetro realizado pela TI).

Certamente a corrupção vem acompanhada de consequências econômicas perversas para as nações, tanto em termos alocativos quanto distributivos. Para quantificar tais efeitos, este artigo buscará fontes de evidências empíricas, algumas das quais são disponibilizadas pela própria ONG Transparência Internacional e pelo Banco Mundial para a Luta Contra a Corrupção.

Com base nos estudos de percepção da corrupção no mundo, a TI constrói um ranking de nações através de pontuações que vão de 0 (para denotar um país extremamente corrupto) a 100 (nação íntegra). Em 2016 o Brasil ficou com 40 pontos, ocupando assim o 79º lugar na lista, três posições abaixo em relação ao ranking de 2015. No período em questão, o Brasil se manteve empatado com a China, Índia e Belarus. Nova Zelândia e a Dinamarca seriam as nações menos corruptas, com 90 pontos cada.

Vale destacar que o ranking da Transparência Internacional analisa a percepção que a população tem sobre a corrupção entre servidores públicos e políticos de seu país. Escândalos como os episódios relatados na Operação Lava Jato e suas inúmeras fases provavelmente contribuíram para a queda do Brasil no ranking geral.

Este artigo consiste em uma revisão da literatura sobre economia da corrupção e os desdobramentos mais recentes oferecidos pelos *insights* da Economia Comportamental. Para embarcar em tal tarefa, os objetivos específicos serão os seguintes: (a) entender o contexto histórico da corrupção brasileira; (b) analisar algumas das explicações tradicionais da economia sobre a corrupção, destacando seus modelos, implicações e limitações; (c) apresentar os alicerces da economia comportamental e como eles estão aplicados aos estudos de corrupção e (d) examinar as lições que podemos tirar para o debate sobre a explicação da corrupção e como enfrentá-la em um mundo de agentes limitadamente racionais e concluir com uma análise sobre como este estudo pode ajudar no cenário brasileiro.

## 2. HISTÓRIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Relatos sobre a corrupção de indivíduos ou instituições são tão antigos quanto a história da civilização humana e a capacidade de convivência entre os indivíduos. Muito antes da criação do Estado brasileiro, ou antes mesmo de Dom Afonso I constituir o Reino de Portugal, a corrupção já foi registrada e questionada no código de Hamurabi (1750 a.c.)<sup>73</sup>, como atividade ilegal e dispunha de meios legais para multar, cassar e expor a má conduta de juizes que reavaliassem de maneira positiva a pena de acusados em troca de valores ou favores. Adiantado para o fim da Antiguidade e próximo ao início da Idade Média, Boff<sup>74</sup> cita a origem da utilização da palavra “corrupção” em cartas de Santo Agostinho para São Jerônimo, onde menciona que o termo para o ato trapaceiro tem origem do latim “ter um coração (*cor*) rompido (*ruptus*) e pervertido”.

Com o intuito de contextualizar a reflexão sobre corrupção no Brasil como fenômeno que combina elementos comportamentais e institucionais, esta seção discute brevemente episódios e retratos da história brasileira que iluminam a relação de compadrio e comportamento corrupto.

Para explicar de maneira genérica, o comportamento do brasileiro tem muito a ver com o modelo de “Homem Cordial”, que Sérgio Buarque de Hollanda (1936, p.141) utiliza para explicar o comportamento brasileiro. Na verdade, homem cordial não faz referência a uma visão de um homem de grande gentileza ou educação. Seu significado está conectado com a etimologia latina da palavra cordial: *cor*, *cordis*, ou seja, “coração”. O homem cordial é aquele que age movido pelos instintos do coração, pelas emoções, um homem visceral, sem trato formal, nem na parte religiosa; um ser desapegado. A origem dessa relação social vem da impossibilidade que o brasileiro tem em se desvincular dos laços familiares a partir do momento que este se torna cidadão. Entre as características deste homem cordial está uma grande intimidade ao se portar com terceiros, beirando ao desrespeito aos olhos de estrangeiros no período em que Hollanda o descreveu. Essa intimidade possibilitava chamar qualquer um pelo primeiro nome, ou mesmo usar o sufixo “-inho” para as mais diversas situações de proximidade, e até mesmo colocar santos de castigo para conseguir pedidos e milagres. Com isso, vemos o rigor para regras e normas se afrouxando e possibilitando confusões entre o público e o privado: o Brasil é uma nação onde o Estado é visto como uma propriedade da família; os homens públicos transportam os sentimentos familiares para o Estado, gerando patrimonialismo. Bons exemplos disso são o uso do poder público para realizar viagens que não tenham vínculo com seu trabalho e a colocação de parentes em cargos públicos. (HOLLANDA, 1936)

Outro historiador e sociólogo que escreve sobre o patrimonialismo brasileiro é Raymundo Faoro (1958), utilizando ideias do pensamento weberiano para entender os mecanismos brasileiros de poder com o passar do tempo e como chegou até o momento histórico em que o escritor o contextualizou. Faoro desenha um panorama da história brasileira desde o início do período colonial, com suas tendências patrimonialistas existentes em Portugal. O Estado patrimonialista, que passaria da figura pessoal do monarca oitocentista para um administrador burocrático contemporâneo, se mostrou sólida até os dias de hoje, exceto por um período de maior liberdade econômica, compreendido entre a proclamação da República em 1889 e a Revolução Paulista de 1930.

---

<sup>73</sup> Conjunto de leis escritas pelo rei babilônico Hamurabi, na região da antiga Mesopotâmia.

<sup>74</sup> Disponível em (acesso em: 07 nov. 2017):

<<http://www.jb.com.br/leonardo-boff/noticias/2012/04/15/corruptao-crime-contra-a-sociedade/>>.

Entre relatos históricos que comprovam alguns casos famosos durante a história do Brasil, o jornalista e escritor Eduardo Bueno (2013, p. 3) cita em seu texto “O Mau Ladrão” a preocupação de Pero Borges em sobreviver no Brasil. O provável “primeiro funcionário ficha suja” no país, que fica chocado ao chegar às terras além-mar – relatando que a terra brasileira seria de “pública ladroíce e grande malícia” –, demonstrando grande hipocrisia, afinal, o mesmo foi condenado por desviar verbas da construção do Aqueduto da Amoreira, em Portugal, para benefícios próprios. Sua conduta infelizmente não mudou em terras tupiniquins, mesmo tendo sido afastado da metrópole lusitana como punição. No entanto, com um bom salário e poder (como ouvidor-mor ou ouvidor-geral), Borges continuou a se beneficiar de recursos financeiros, concedendo adiantamento de salários dos empregados mais graduados e suspendendo, sem explicação, os dos menos qualificados.<sup>75</sup>

Segundo Luciano Figueiredo (2013), professor de História com doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo, a corrupção como se apresenta atualmente tinha outro significado no período colonial. Como a grande maioria dos servidores públicos não eram bem remunerados, eles se apropriavam de parte do dinheiro da Coroa como uma maneira de remuneração extra pelos serviços prestados, ou seja, se beneficiavam dos cargos ocupados. Por exemplo, os ouvidores ganhavam a cada sentença que executavam, ou um fiscal da alfândega, que tinha participação de cada embarcação que atracasse.<sup>76</sup>

O nepotismo e o tráfico de influência também têm um longo passado. Nomeações que expressam relações de compadrio eram regularidades empíricas em Portugal e na sua maior colônia, o Brasil. A compra de cargos ou mesmo seu recebimento como forma de premiação por algum serviço era comum, de forma que se criou a ideia de que o indivíduo podia fazer uso de seu cargo a seu dispor. A proximidade do poder público com a Coroa favoreceu o fortalecimento dessa relação no Estado Brasileiro. A pessoalidade, a proximidade ou favoritismo de certas personalidades com o Rei ou a corte resultavam em sucesso pessoal na vida de servidores públicos, que obtinham regalias e favores do Estado. A herança dessa relação pessoal permanece viva e bem consolidada até hoje.

Segundo Marcus André Melo (2014, p. 229) a corrupção se torna um assunto central no cenário político após o retorno da nação à democracia, no ano de 1988. Neste ano, junto com as mudanças políticas e início de novas ideias para o Estado brasileiro, vem o direcionamento para um novo caminho, onde melhores prestações de contas, criação de leis, como a da Responsabilidade Fiscal – criada em 2000 –, ou de instituições que vêm atuando para combater atos de corrupção – como Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, ou mesmo a participação da mídia e da sociedade civil –, que, com novas liberdades, começam a auditar e observar as práticas políticas, assim criando uma reformulação na consciência coletiva sobre a corrupção – não só a corrupção de cunho político, mas também a pequena corrupção diária do ser humano.

Segundo Lisboa e Latiff (2014, p. 62 e 63), no Brasil, o rentismo<sup>77</sup> se estabeleceu com sucesso e causa grandes consequências, como por exemplo, a má alocação de recursos, afinal um sistema de melhores preços para utilidade pública não seria eficaz nesse caso. Toda ação estatal que irá beneficiar certos grupos de pressão acabará distorcendo o êxodo econômico de algumas

---

<sup>75</sup> Disponível em: <<https://portugalpatrimonios.com/tag/pero-borges/>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

<sup>76</sup> Luciano Figueiredo faz alusão a Pero Borges e o modo como a colônia se organizava no livro organizado por ele “A História do Brasil para ocupados”.

<sup>77</sup> Pela literatura econômica, o rentismo é definido como o processo onde alguns grupos obtêm privilégios e benefícios do poder público, também conhecido como *rent-seeking*.

esferas de negócios, onde irá aumentar a procura por uma renda de privilégios oriunda de propinas e financiamento ilegal de campanhas eleitorais.

Neste cenário, o governo acaba por usar relações de compadrio, onde oportunidades de negócios dentro do mercado através de bons contatos, alianças e escolhas de estratégias mutualistas giram em torno de interesses políticos e econômicos (LAZZARINI, 2011 p.3). Como no caso do BNDES, onde os resultados sobre a indústria e a economia brasileira são dignos de desapontamento. Segundo Musacchio e Lazzarini (2013), o órgão escolhe quem serão os “vencedores” e evita investimentos em projetos que constituem de uso intensivo de capital e projetos que melhorem seus desempenhos. Além disso, os dois autores ressaltam que as empresas mais beneficiadas pelo BNDES estão ligadas às listas de empresas que efetuam doações para candidatos eleitos e seus respectivos partidos, um claro caso de capitalismo de laço como um subproduto de um governo grande, pois corresponde a “um sistema no qual a lucratividade de um negócio depende das conexões políticas” (HOLCOMBE, 2013 p. 542).

A nação mostra a passos lentos uma evolução dessa discussão. Atualmente se tem uma visão inédita de problemas antigos; hoje começamos a condenar e prender grandes figuras públicas que tenham cometido crimes de corrupção. No entanto, o problema corrupto não é unicamente dos governantes e de seus parceiros, mas constitui um mal social e coletivo. Em conjunto com as mudanças dos grandes crimes vem um repensar sobre a atitude geral da população de burlar pequenas regras básicas com o seu “jeitinho brasileiro”.

### **3. A ABORDAGEM ECONÔMICA CONVENCIONAL DA CORRUPÇÃO**

#### **3.1. O modelo de Becker**

Para iniciar uma abordagem de economistas e modelos mais convencionais sobre a corrupção é imprescindível citar modelos de Gary S. Becker. Para entender melhor o crime como escolha de agentes racionais, o estudo do seu artigo “*Crime and Punishment: An Economic Approach*” (1968) é essencial para compreender como usar modelos econômicos para o estudo de crimes. A escolha de cometer ou não um crime é a resposta de um processo de maximização da utilidade esperada, onde o indivíduo enfrentaria, por um lado, os possíveis lucros de uma ação criminosa, o tipo de punição que pode enfrentar e as probabilidades de ser detido e aprisionado e, por outro lado, o custo de oportunidade de efetuar esses crimes, constituído pelo salário alternativo dentro do mercado de trabalho.

O início dos estudos de Becker foi focado no cálculo do custo do crime nos Estados Unidos da América em 1965, período em que a pesquisa foi realizada. Segundo dados oficiais do Relatório de Comissão Presidencial, Becker chega ao valor estimado de US\$ 20,98 bilhões de dólares em gastos distribuídos em crimes contra terceiros, crimes contra propriedade, narcóticos, jogatina, fraude, vandalismo, prostituição, perdas devido a homicídios, assaltos e outros crimes; gastos públicos com polícia, tribunais e apreensão; gastos em detenção e prisões; e gastos com segurança privada, que incluem desde alarmes até escolta armada de carga. Na época, a soma dos gastos e encargos com criminalidade chegou quase a 4% do PIB estadunidense. O modelo criado por Becker para efetuar esta análise econômica do crime está relacionado aos custos governamentais apresentados por estes dados levantados no relatório desse período e busca agregar as relações comportamentais além dos gastos pautados em cada item da comissão para alcançar o grande valor estimado.

O modelo nos permite examinar os vínculos entre o número de crimes e o custo das ocorrências criminais; o número de crimes e a pena para os crimes; o número de ocorrências

criminais, prisões, condenações e o gasto público com policiamento e promotoria; o número de condenações e os custos de detenção ou outros tipos de punição; e o número de crimes e o dispêndio privado em proteção e apreensão (BECKER, 1968).

Os potenciais agentes criminosos dentro da visão de Becker teriam um determinado benefício (B) que compõe as vantagens financeiras e psicológicas do crime. Dentro da vida de um criminoso, estão os custos dessas atividades de aplicação e o cumprimento da lei (*law enforcement*). Considerando indivíduos neutros ao risco, podemos assumir que os custos do crime seriam a probabilidade de ser punido (p) multiplicado por todos os custos de punição, ou seja, a extensão da sentença (C). Sendo assim, o indivíduo decide com base nos retornos esperados:  $B - pC$ . Este modelo pode ser usado para o âmbito de corrupção, onde o benefício (B) está ligado aos ganhos pessoais, atuando como corrupto em setores públicos, e o medo de participação ou de efetivar a corrupção pode ser descrito como a possibilidade de ser descoberto (p) e julgado e punido (C). Porém os estudos de Becker estão dentro de uma visão convencional da economia; considera-se um indivíduo totalmente racional para o modelo e ciente das probabilidades que afetariam o crime, ignorando assim algumas falhas de escolha ou do comportamento. Todas as variáveis para corrupção são viáveis para serem aplicadas no modelo de Becker, que por sua vez pode ser otimizado, como será explanado neste artigo com algumas ferramentas da Economia Comportamental.

### **3.2. A perspectiva institucionalista de Ackerman**

Uma grande referência para o estudo de combate à corrupção via o uso de instituições é Susan Rose-Ackerman, que em seu último livro trata sobre o assunto em empresas privadas e públicas. Ela descreve que o ato de ceder poder confiado pode ser a um funcionário pelo seu empregador, por exemplo, no caso de empresa privada, ou pela população de eleitores a um prefeito, governador, presidente da república ou qualquer outro cargo público; e quando houver um caso de abuso do poder confiado a estes, há uma quebra de regras e os objetivos daqueles que confiaram o poder serão esquecidos, caracterizando assim um ato de corrupção.

Na visão de Ackerman, não basta punir os envolvidos em corrupção. A punição de um grupo de corruptos pode ser a solução em curto prazo. Porém, em longo prazo, um novo grupo pode aparecer e reiniciar o processo. Na obra acima descrita, realça algumas modificações que poderiam, em longo prazo, melhorar o cenário brasileiro de corrupção. Em primeira instância, recomenda-se quebrar a ligação entre contratos do setor público e políticos, optando pela proibição de envolvimento destas decisões – casos de corrupção como o que houve na Petrobras teriam uma maior dificuldade em ocorrer, por exemplo. E para uma resposta mais eficaz e de longo prazo, a medida a ser adotada seria uma reforma dentro do sistema partidário brasileiro, tornando todo o processo legislativo menos dependente de uma formação de coalizão de vários partidos para cada lei que precise ser aprovada. Para isso, uma das formas seria elevar a barreira de entrada de um partido ao legislativo seria encorajando fusões de agremiações.

Dentro da perspectiva da economista, o Brasil está à frente dos países da América Latina no combate direto à corrupção através da criação e manutenção de instituições de investigação e punição de atos corruptos nos altos escalões. Entre as instituições citadas, estão o corpo de procuradores públicos, o Tribunal de Contas da União e o Supremo Tribunal Federal, sendo estes apenas alguns dos órgãos que colaboram para o combate às práticas ilícitas em nível governamental e que ajudam a manter as contas públicas em ordem. Todavia, para manter o desenvolvimento desse combate, é necessário que os agentes reformadores vão além desses processos individuais e usem os casos atuais de corrupção como um marco de aprendizado e reforma no âmbito legislativo.

Mesmo sendo de uma escola mais convencional dos estudos econômicos sobre a corrupção, Ackerman discorre sobre o efeito da moral de cada indivíduo e como afeta suas escolhas, fazendo assim uma comparação onde o mesmo incentivo econômico pode afetar alguns indivíduos, enquanto outros resistiram. Este fato, em conjunto com uma diminuição (ou mesmo ausência do crescimento) do risco em ser detectado e detido como corrupto, ajudam a incentivar o ato. Para isso, em sua obra “*Corruption and Government*”, é defendida a reforma nas instituições. Reformas que deem um limite ao poder de decisão oficial de um governo, simplificar o sistema de impostos deixando mais claras as regulamentações e deixando-as mais acessíveis e descartando os que não irão atender mais as metas públicas. Reformas institucionais devem aumentar a transparência nos contratos, gastos, impostos e decisões regulatórias do governo e dar à população maior acesso aos organismos governamentais e seus dados. (ACKERMAN, 1970)

### **3.3. A percepção da corrupção: as contribuições da Transparência Internacional**

A Transparência Internacional é um órgão de estudo e combate à corrupção que atua em vários países ao redor do mundo, criado em 1993 com a função de disseminar uma visão: um mundo no qual o governo, os negócios, a sociedade civil e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção. Para o órgão, a corrupção é definida, de um modo geral, como "o abuso do poder confiado para ganho privado". Ela pode ser classificada como grande, pequena e política, dependendo das quantias de dinheiro perdidas e do setor onde ocorre. A grande corrupção constitui-se em atos cometidos em um alto nível de governo que distorcem as políticas ou o funcionamento central do Estado, permitindo que os líderes se beneficiem à custa do bem público. Já a pequena corrupção se refere ao abuso cotidiano do poder confiado por funcionários públicos de baixo e médio escalão em suas interações com cidadãos comuns, que muitas vezes tentam acessar os produtos ou serviços básicos em lugares como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências. Por fim, a corrupção política é uma manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamento por tomadores de decisões políticas, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza.

Para a TI, a corrupção afeta as sociedades de diversas maneiras e, nos seus piores casos, chega a custar vidas. Em geral, custa às pessoas sua liberdade, saúde ou dinheiro. O custo da corrupção pode ser dividido em quatro categorias principais: política, econômica, social e ambiental. No plano político, a corrupção é uma grande barreira à democracia e ao Estado de direito. Em um sistema democrático, escritórios e instituições perdem sua legitimidade quando são usados indevidamente para obter vantagens pessoais. Isso se torna prejudicial em democracias estabelecidas, mas ainda mais nas recém-emergentes.

É extremamente complicado desenvolver uma nova liderança política responsável em um clima corrupto. Economicamente, a corrupção tende a esgotar a riqueza nacional pelos seus mecanismos. Políticos corruptos investem recursos públicos escassos em projetos que beneficiam seus bolsos ao invés das comunidades, e priorizam projetos de alto custo como barragens, usinas, oleodutos e refinarias; projetos de infraestrutura menos espetacular, porém com maior urgência social, como escolas, hospitais e estradas são deixados em segundo plano.

A corrupção também dificulta o desenvolvimento de estruturas justas de mercado e dificulta a concorrência, o que, por sua vez, impede investimentos em vários níveis do mercado. Ela corrói o tecido social e destrói a confiança da população no sistema político, nas suas instituições e na sua liderança; um público desconfiado ou apático pode se tornar mais um obstáculo para afrontar a corrupção.

A degradação ambiental é outra consequência de sistemas corruptos. A falta ou a não aplicação de regulamentos e legislação ambientais significam que recursos naturais preciosos são explorados de maneira impetuosa e sistemas ecológicos inteiros são assolados. Empresas de todo o mundo pagam subornos em troca de permissão para destruir de maneira irrestrita o meio ambiente, seja com a exploração da madeira ou com as compensações de carbono.

Uma grande dificuldade para a TI é a detecção da corrupção, por sua natureza, que é secreta e complexa. Sabe-se que os subornos ocorrem de maneira ilícita. Um número específico de valores em subornos só pode ser aproximado e ainda assim exclui outras transações corruptas, como o desvio de fundos públicos ou o roubo de bens públicos, ou subornos não monetários como favores, serviços e presentes.

As análises que se concentram na movimentação do dinheiro também não descrevem os custos sociais da corrupção, que são impossíveis de quantificar atualmente. Dificilmente pode-se quantificar o mal-estar social, analfabetismo e assistência médica inadequada que são causados pela corrupção em termos econômicos. Mas, com o avanço do tempo, pesquisas nos mostraram que as percepções das pessoas oferecem uma avaliação mais confiável da natureza e do escopo da corrupção em um determinado país. A organização para esse fim usa percepções dos analistas dos países e com esses dados é gerado o Índice de Percepção de Corrupção (IPC). Finalmente, com a análise de tal índice é publicado o Barômetro Global de Corrupção.

O IPC é a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo. Ela existe desde 1995 e reúne atualmente resultado de 180 países. É o índice mais utilizado por tomadores de decisões em setores públicos – e até mesmo no privado – para avaliar riscos e direcionar suas ações. E serve, principalmente, para manter o tema da luta contra a corrupção na agenda global e motivar cidadãos a cobrarem respostas de seus governantes. Dentro do Barômetro Global da Corrupção, a TI faz uma pesquisa com a população de cada país ou região, para entender as visões e os efeitos da corrupção local.

Dentro dos estudos na América Latina e Caribe, a TI, em outubro de 2017, publicou o “Barômetro, Pessoas e Corrupção da Corrupção Global: América Latina e Caribe”. O estudo revela que 62% dos entrevistados alegam que nos últimos 12 meses perceberam um aumento na corrupção. Mais da metade deles (53% dos entrevistados) afirmaram que seus governos têm falhado no combate à corrupção e 29% responderam que pagaram um suborno para usar algum tipo de serviço público.

Nessa pesquisa, por fim, a Transparência Internacional faz quatro recomendações para ajudar a erradicar a corrupção. São elas: fortalecer as instituições que são responsáveis na detecção, investigação e repressão de crimes ligados à corrupção, assim aumentando as possibilidades de uma localização rápida e eficaz contra os agentes que participariam do ato de corrupção; retirar o direito de imunidade dos homens públicos envolvidos em escândalos de gestão corrupta, o que facilitaria a condenação destes, já que podem ser peças-chave para investigações; aumentar a capacidade das investigações policiais, reforçar medidas disciplinares internas e criar mecanismos permanentes de responsabilização para os agentes policiais; e criar canais de comunicação acessíveis, deixando a força policial mais próxima de um nível de excelência, moderna e blindada contra o próprio ato da corrupção e por fim com o anonimato e todo tipo de proteção para denunciadores que podem ser potenciais vias de informações.

Segundo comunicado da própria Transparência Internacional, mais de dois terços dos países analisados está abaixo do ponto médio da escala de análise, mostrando que existe a percepção da corrupção crescente no setor público da região. Segundo dados e estudos da TI, o alto grau de corrupção está correlacionado com o nível de desigualdade social. Isso sugere que governos populistas têm incentivos para expandirem seus esquemas de corrupção, aproveitando de retórica

para seduzir a massa de eleitores e remunerar de modo extraordinário os grupos de pressão e as elites empresariais que financiam seus governos e partidos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017).

#### 4. A ECONOMIA COMPORTAMENTAL E SEUS FUNDAMENTOS E IMPLICAÇÕES

Segundo Alain Samson (2015, p. 26) “Podemos definir Economia Comportamental (EC) como o estudo das influências cognitivas, sociais e emocionais observadas sobre o comportamento econômico das pessoas”, e mais recentemente no seu Guia de Economia Comportamental (2017, p. 4) define a EC como campo de estudo que pressupõe que as pessoas são atores limitadamente racionais, que por sua vez, com um poder e tempo de processamento cognitivo limitado, suas escolhas acabam sendo influenciadas pelos contextos nos quais as decisões são incorporadas.

Tradicionalmente, economistas consideram seus modelos e cenários para estudos formados por agentes racionais, que buscam sempre a maximização do retorno de suas ações, o *Homo economicus*. Porém, é ignorado o lado comportamental que sempre está presente no cotidiano das escolhas desses agentes, lado esse que há tempos é pesquisado por psicólogos sociais e cognitivos para entender determinados fenômenos sociais.

Nestes modelos econômicos, padronizados pela escola clássica, observa-se três pressupostos comportamentais excessivamente simplificados: racionalidade ilimitada, força de vontade ilimitada e egoísmo ilimitado. Estas premissas de imediato se apresentam muito fortes para serem consideradas imutáveis enquanto se formula um modelo de análise econômica, mas com dados limitados e alternativas complexas se tornou a maneira mais simples de realizar estudos no campo econômico.

Já no campo da Economia Comportamental temos o questionamento desses modelos, que até então foram criados e usados por economistas clássicos. Considerando que o ser humano tem limitações, falhas de escolha e vários vieses cognitivos (ou tendências cognitivas, que são os padrões de escolhas, pensamentos e maneiras de interpretar), é válido um aprofundamento e a busca de explicações sobre como podemos aproximar modelos da realidade comportamental.

##### 4.1. Racionalidade limitada

O conceito de racionalidade limitada coloca em questão o modelo de *Homo economicus*. Isso porque, no mundo real, as escolhas dos agentes não são redutíveis aos princípios lógicos da abordagem econômica tradicional. A racionalidade é limitada pela existência de inúmeras restrições da nossa capacidade de pensar de maneira plenamente lógica, e de processar todas as informações disponíveis (SIMON, 1982). Este conceito se assemelha à ideia do psicólogo social que descreve o ser humano como um “avaro cognitivo” (FISKE e TAYLOR, 1991) e representa uma noção básica sobre a qual se alicerça dentro da Economia Comportamental. Dentro dessa concepção, nem todas as decisões de um agente são ótimas. O motivo dessa defasagem de escolhas está ligado a restrições do processamento das informações pelos seres humanos. O conhecimento se torna limitado e assim surgem barreiras nas capacidades computacionais.

Sobre o conceito da racionalidade limitada, observa-se a tomada de decisão “irracional”. Em sua obra *Previsivelmente Irracional*, Dan Ariely, em boa parte de seus estudos, gira em torno de como funciona a percepção de preços e valores para os indivíduos. Testes e exames demonstram que, seja com o conceito de preços de ancoragem – um processo que utiliza um valor arbitrário como ponto de referência que acaba influenciando as percepções e decisões de valores subsequentes – ou de efeito zero do preço – onde os agentes percebem que um produto que é

anunciado como “grátis” é mais valioso –, os efeitos do comportamento irracional podem acarretar no bem ou no mal do público geral.

Para otimizar e melhorar as escolhas, um dos caminhos eficientes é o uso de *feedbacks*. Neste artigo, já falamos sobre os efeitos da corrupção; mas como a sua natureza é “invisível” e secreta, torna-se difícil mensurar os efeitos da corrupção e entender em tempo real as suas consequências. Com a utilização de um *feedback* genérico para estes casos, pode-se evitar o ato induzindo um aumento no combate à corrupção, mostrando os custos econômicos e sociais aos agentes infratores, com base em dados de casos de corrupção já estudados, assim se tornando uma excelente ferramenta para impedir novas possibilidades de cenários propícios a corrupção.

#### **4.2. O Pensar Automático e o Pensar Socialmente: como preencher as lacunas deixadas pelo argumento tradicional da corrupção**

Na Economia Comportamental, o pensar automaticamente condiz em entender que o ser humano não é tão racional quanto o pressuposto nas escolas mais convencionais de economia, tendo falhas de escolha e não conseguindo abranger todas as informações ao seu redor e não sendo capaz de processá-las por completo e de maneira efetiva. Ele acaba por criar uma tendência de decisões baseadas em padrões simplificados para ter uma visão clara da situação.

Existem dois sistemas de pensamentos podem ser observados: o primeiro seria o automático, que está propenso a fazer escolhas irracionais com informações de memórias passadas e sentimentos pessoais dentro das opções apresentadas, e o segundo seria o deliberativo, que se trata de uma escolha com base lógica, bem elaborada e com resultados mais assertivos.

Já dentro do pensar socialmente, como se pode deduzir pelo nome, são pensamentos que criam decisões individuais influenciadas pela sociedade que o agente convive, tornando o meio social como um forte fator de escolha, considerando que o ser humano é uma espécie extremamente social e com um contínuo desenvolvimento dentro dessa “escolha evolutiva” que mantém uma ordem de escolhas e padrões sociais.

Para o entendimento desses princípios, é preciso por em destaque os cooperadores condicionais, que têm escolhas a partir das demais pessoas que vão participar da atividade ou escolha, e os cooperadores oportunistas, que são agentes racionais e tomam ações independentemente dos outros e a favor de si próprios, fazendo proveito da irracionalidade dos outros agentes.

Tendo em vista essas maneiras de pensamento, podemos justificar a “racionalidade limitada”, termo que de início era associado ao trabalho de Herbert Simon nos anos 1950, que deixava claro que, dentro dessa concepção, nem todas as decisões dos agentes eram ótimas.

O Banco Mundial em 2015 publicou o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: “Mente, Sociedade e Comportamento”, com destaque aos novos caminhos da pesquisa nos campos da economia comportamental, psicologia cognitiva, sociologia e antropologia. No relatório, as partes que tangem à economia comportamental abordam que os agentes, na realidade, pensam “automaticamente, socialmente e seus comportamentos são influenciados pelos seus modelos mentais”. Sendo assim, deve haver certa prudência no desenho e na execução de instituições e políticas mais eficazes, onde podem e devem se orientar a partir de hipóteses mais realistas sobre o comportamento humano, assim modernizando conceitos e modelos econômicos.

Dentro da esfera da corrupção, a atenção das pesquisas se foca no fato de a sociabilidade humana acompanhar certos padrões de cooperação perversa, como os privilégios financeiros voltados a determinados grupos de interesse, causando assim uma perda para toda a população. Em muitos dos casos, a corrupção se apresenta como uma crença compartilhada, onde usar o serviço

público para beneficiar a si ou a terceiros é algo aceitável, desejável e previsível (BANCO MUNDIAL, 2015).

### **4.3. Heurísticas e vieses no comportamento corrupto**

Entre os processos de pensamentos e decisões, os agentes também estão sobre os efeitos das heurísticas e dos já citados vieses. A primeira, em resumo, pode ser descrita como representação de atalhos cognitivos que são acessados na tomada de decisão. “Heurística é um procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis. A palavra vem da mesma raiz que heureka” (KAHNEMAN, 2012, p. 26).

Já a utilização destas heurísticas pode causar uma tendência de vieses, que são a inclinação de incorrerem em erros sistemáticos que vão violar alguma forma de racionalidade. O que acontece é que os vieses acabam distorcendo, ou pelo menos limitando, a capacidade de tomarmos decisões racionais. Esses erros sistemáticos são frutos de uma resposta imprecisa, que não permite que a decisão ótima seja alcançada pelo agente. (STERNBERG, 2008).

Os agentes reais raciocinam usando diversas heurísticas, onde ficam sujeitos a uma longa sequência de vieses previsíveis, e, além disso, têm preferências sociais, seguem padrões sociais e consideram as informações captadas através de uma perspectiva cultural (BANCO MUNDIAL, 2015). Sob tal perspectiva, é possível que os agentes tornem a escolher pela corrupção por uma questão de não interpretar corretamente todos os efeitos dessa decisão. Considerando os estudos do Banco Mundial sobre a crença compartilhada do uso do bem público para benefícios do agente ou seus pares, muitas vezes o praticante não se questiona sobre o uso indiscriminado dos poderes concedidos para o uso particular.

#### **4.3.1. Os Efeitos dos Vieses na Psicologia Social da Corrupção**

Jonathan Rusch (2016, p. 2), sobre a psicologia social na corrupção, relata seis tipos de vieses comportamentais que podemos encontrar no âmbito corrupto. Entre eles, Rusch lembra que nem sempre os agentes consideram suas escolhas como antiéticas, por mais que o autor da corrupção sabia que está cometendo atos ilícitos, o que explica a facilidade de muitos aderirem o ato sem grandes barreiras morais ou éticas. Segundo John Darley, “muitas das ações que iniciam ciclos de corrupção são produtos do sistema de julgamento intuitivo, o que significa que eles são rapidamente alcançados, que são conscientemente considerados, e não intencionais em sua dúvida ética”. (DARLEY, 2005)

E, dentre os exemplos, veremos modelos clássicos e aplicados da teoria do “Sistema Dual” de Daniel Kahneman, onde a tomada de decisões é influenciada entre os dois sistemas: o Sistema 1, que é baseado em processos intuitivos e que dependem de atalhos mentais e automáticos, e o Sistema 2, que consiste em um processo mais reflexivo, controlado e analítico. Entre os vieses que podem ser considerados como atalhos do Sistema 1 temos o excesso de confiança, ou mesmo a reciprocidade que influenciariam o agente – que não necessariamente possui uma natureza corrupta – a agir e participar do ato corrupto.

##### **4.3.1.1. O efeito do excesso de confiança**

Entre esses atalhos intuitivos, temos o efeito do excesso de confiança, um viés no qual a confiança subjetiva de alguns agentes em suas escolhas é consideravelmente maior do que a

precisão objetiva desses julgamentos (PALLIER et al., 2002). Geralmente ligado a atos falhos financeiros também pode afetar o campo da moralidade. Dean Nitin Nohria escreveu sobre “excesso de confiança moral”. O espaço de diferença de como cada agente acha que vai agir e como realmente acaba agindo “tende a ser mais evidente em situações de alta pressão, quando há alguma ambiguidade inerente, são reivindicações conflitantes sobre nosso senso de certo e errado, e quando nossas transgressões morais são incrementais, nos levando a uma ladeira escorregadia” (NOHRIA, 2015).

Não é difícil imaginar as falhas humanas criadas pelo excesso de confiança em situações que exigiriam um melhor planejamento ou uso da razão. Considerando que um agente não tenha uma natureza corrupta, mas confia que não será detectado e punido, cria-se a oportunidade de aceitar um suborno por um leve deslize moral.

#### **4.3.1.2. O efeito da reciprocidade**

Outro viés levantado por Rusch é o da reciprocidade, uma influência comportamental poderosa que demonstra que "devemos tentar retribuir, em espécie, o que outra pessoa nos forneceu" (CIALDINI, 1993). Esse tipo de viés afeta todas as negociações comerciais, e, por sua vez, também pode se tornar uma grande influência para tornar os indivíduos mais suscetíveis à corrupção e, mais tarde, formar um relacionamento corrupto de cooperação.

Como exemplo deste viés, temos um legislador estadual estadunidense repassando certos benefícios para um inspetor estadual de minas de carvão. Entre os benefícios está uma quantia em dinheiro e troca de favores. O envio de valores se iniciou em 2009, porém o legislador não deixou de enviar estes valores e ainda prometeu que usaria seu poder e influência para ajudar na carreira do inspetor, ajudando assim a criação de um compromisso onde um ajudaria o outro e criando uma cooperação corrupta (CHEVES, 2015).

Num outro caso, este na África do Sul, inspetores de pesca explicam como o viés da reciprocidade é endêmico dentro do processo de corrupção na fiscalização de pesca. Um dos inspetores relatou que o processo se inicia com a oferta de um peixe para o agente que encontra o grupo de pescadores. Se o fiscal aceitar o presente, fica entendido que existe uma determinada possibilidade de colaboração entre os pescadores infratores e o inspetor. Outros inspetores relataram que são os pescadores quem iniciam a cooperação, perguntando se o agente aceitaria uma quantia em dinheiro quando os mesmos forem pegos com infrações de pescas, e também iniciam a reciprocidade dando um peixe como presente. Ambos os casos têm ingredientes e aspectos parecidos, apesar da diferença de suas dimensões, e mostram igualmente como a reciprocidade abre um caminho de cooperação que pode superar o lado moral dos influenciados. Este tema será abordado novamente em uma seção futura, com estudos experimentais sobre o lado sombrio da cooperação humana.

#### **4.3.1.3. O efeito da escassez**

O terceiro comportamento é o efeito da escassez, que se torna uma influência negativa para a tomada de decisões em contextos de carência de oportunidades ou bens. Uma pressão para fechar um negócio e a preocupação com a perda de uma oportunidade leva os envolvidos a oferecer favores para obter ou manter negócios de maneira imprópria. “Pesquisas mostram que quando estamos sob extrema pressão de tempo, é mais provável que nos comportemos de forma antiética” (NOHRIA, 2015). E esse comportamento pode ficar atenuado com a “aversão à perda”, um viés

inconsciente que faz as pessoas terem atitudes que tendem a maiores perdas do que ganhos (KAHNEMAN, 2012).

Os exemplos de corrupção causada pela escassez são diversos. Muitas empresas têm medo de perder oportunidades como licitações de grandes construções, de conquistar um novo mercado e até o monopólio. Dos exemplos citados por Rusch, os que melhor explicam o efeito desse viés são os casos da Avon Cosméticos na sua unidade chinesa, que se declarou culpada por ocultação de mais de US\$ 8 milhões em presentes, dinheiro, refeições não comerciais e viagens que a Avon China concedeu para um funcionário do governo chinês. Esse caso ocorreu porque executivos da Avon China não queriam perder os laços e acordos com autoridades do governo chinês, e para isso deveriam ocultar esses favores e presentes, bem como os nomes daqueles que os receberam. Isso levou ao extremo de esconder todo o valor e serem descobertos pelas Leis de Práticas de Corrupção no Exterior (*Foreign Corrupt Practices Act*, FCPA). Outro caso foi pela gigante francesa Alstom S.A., empresa de fornecimento de energia. Nesse processo da FCPA em 2014, a Alstom concordou em pagar a multa e assumiu um esquema de subornos estrangeiros. Dezenas de milhões de dólares foram enviados para países ao redor do mundo, incluindo Indonésia, Arábia Saudita, Egito e Bahamas (Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2014). Os esforços da empresa estavam em conseguir licitar contratos para projetos da rede elétrica no Egito. Diversos funcionários e supervisores responsáveis da Alstom expressaram por e-mail suas preocupações sobre os riscos com as licitações e subornos que seriam realizados no Egito. As preocupações estavam sobre um determinado “consultor”, do qual seu objetivo principal era pagar propinas a funcionários e agentes egípcios que poderiam influenciar a concessão dos contratos. Os dois casos mostram o desespero em procurar caminhos ilícitos para conseguir oportunidades ou bens limitados e a “aversão à perda” levou a falhas e à revelação dessas atividades.

#### **4.3.1.4. O efeito do compromisso e consistência**

Outro atalho mental envolve a dedicação dos indivíduos ao compromisso e consistência de uma posição de comportamento escolhida no passado do agente. “Uma vez que tenhamos feito uma escolha ou tomado uma posição, vamos encontrar pressões pessoais e interpessoais para nos comportarmos de forma consistente com esse compromisso” (CIALDINI, 1993), assim direcionando a escolhas que sigam esse comportamento, mesmo que exista um custo moral e ético. Observa-se que indivíduos criam um laço com determinadas visões ou formas de comportamento (seja por visões políticas, apoio às causas beneficentes, e disposição para comprar certos bens) criam uma disposição maior para atender necessidades ou tarefas que envolvam essa causa.

Exemplos desse fenômeno podem ser associados ao início do comportamento corrupto. Um caso bem típico é de Richard Bistrong, um executivo dos Estados Unidos que se declarou culpado por corrupção e cooperou com a FCPA na investigação do processo. O mesmo cooperou com as atividades corruptas, pois quando estava fora de seu país, os intermediários de seus negócios compartilharam que estavam subornando para ganhar concursos e licitações e assim entrelaçando serviços legítimos e corruptos. E para continuar com as ações corruptas, Richard concordou com os atos (PULASKI, 2015).

#### **4.3.1.5. O efeito da prova social**

O quinto viés é o efeito da prova social, que pode influenciar os agentes a negligenciar ou consentir comportamentos corruptos dentro de uma organização, criando assim uma tendência em situações dúbias ou confusas. Receber sugestões de outras pessoas próximas sobre como agir acaba

se tornando um caminho viável para a tomada de uma decisão. Outro efeito desse gênero é a “ignorância pluralista”, onde, “por mais que se perceba que os outros indivíduos estejam calados sobre atos ilícitos e estão sendo silenciados exatamente pelos mesmos motivos que ele, o indivíduo tende a concluir que esses outros pensam que o ato é aceitavelmente moral e estão em silêncio por esse motivo” (DARLEY, 2005).

Isso cria uma propensão a aceitar as sugestões de alguém que pode levá-lo a praticar atos ilícitos e ainda não se manifestar, pois acha que, ao ser silenciado por uma opinião oposta junto a outros, acredita que é aceitável e todos vão consentir com a prática. Esse efeito influencia de maneira poderosa os agentes e membros de uma organização que pode ter envolvimento com atos corruptos. Estes mesmos nem recebem, nem efetuam pagamentos ilícitos, mas permanecem em silêncio devido aos vieses apresentados, enquanto os outros apoiam o esquema e se beneficiam desse quadro.

#### **4.3.1.6. O efeito do viés da confirmação**

Por fim, temos o viés da confirmação, que se torna uma potencial influência sobre os participantes da corrupção. Em resumo, este ato comportamental leva o agente a procurar evidências que confirmem sua decisão antes de buscar evidências que não atestem seu comportamento (KAHNEMAN, 2012). Esse viés causa um grande efeito em indivíduos que já estão participando de um ato corrupto, mesmo que ele comece a perceber os problemas éticos, legais e morais de suas ações, seja recebendo ou pagando subornos ou mesmo utilizando de maneira ilícita o poder confiado a ele.

O agente será afetado pelo viés da confirmação, influenciando a capacidade de processar e agir de acordo com sua percepção inicial. O indivíduo irá aceitar todas as explicações e motivos para efetuar o ato corrupto, tentará justificar todos os atos e reforçar os motivos para aceitar e continuar ações corruptas.

## **5. LIÇÕES PARA A EXPLICAÇÃO DA CORRUPÇÃO E ESTRATÉGIAS DE COMBATE**

Dentro dos modelos econômicos, ao mesmo tempo em que muitos fornecem uma boa base para um debate político, deixam uma série de lacunas e perguntas sem respostas. Por exemplo, como os diversos sistemas de incentivos para corrupção interagem entre si? Qual seria a sensibilidade de reação dos agentes, por exemplo, para responder a um determinado aumento nas chances de detecção, e se os mesmos responderiam a um aumento equivalente – em termos de custos esperados de corrupção – em um aumento das penalidades? De maneira geral, a atenção das pesquisas deve ser limitada às instituições formais que atuam em sistemas de incentivo? Ou considerar o possível papel das instituições informais, das normas sociais e das preferências sociais, como sugerem os antropólogos culturais e os psicólogos sociais? São questões praticamente impossíveis de serem respondidas com facilidade, uma vez que a corrupção se caracteriza por sua natureza secreta.

Para esses estudos, Abbink e Serra procuram um foco em pesquisas dentro da esfera da corrupção humana, para o avanço do entendimento da sua natureza e assim vislumbrar maneiras de combater a prática. As vantagens de estudar políticas de anticorrupção no laboratório são numerosas. De início, simular um ambiente em que as decisões corruptas podem ser tomadas faz com que os experimentos desse gênero permitam observar diretamente o comportamento corrupto. Em segundo lugar, a possibilidade de estudar essa corrupção em uma estrutura controlada permite

que os experimentos investiguem como os indivíduos respondem a diferentes sistemas de incentivo sem os conflitos gerados por outras variáveis que serão omitidas e eventos que possam ocorrer simultaneamente. Em terceiro lugar, com a manipulação do meio ambiente de maneira controlada, os achados experimentais não são comprometidos pela endogeneidade e a possibilidade de uma causalidade reversa. Em quarto lugar, ao comparar as respostas de diferentes agentes dentro dos mesmos sistemas de incentivo e variando na medida em que o comportamento corrupto pode prejudicar os outros e/ou é percebido como um ato imoral, as experiências de laboratório permitem apontar o papel em que essas motivações intrínsecas podem desempenhar na decisão de ser corrupto. Finalmente, tais experiências podem servir como uma útil ferramenta de diagnóstico de baixo custo para testar a eficácia das políticas alternativas de anticorrupção antes de serem trazidas para o uso geral.

### **5.1. Origem e combate da corrupção a partir de Abbink e Serra**

Nas investigações teóricas sobre a corrupção, diversas políticas anticorrupção foram apresentadas e estudadas, porém testar a eficácia dessas políticas na realidade é extremamente complicado devido à natureza oculta dessas operações. Existem grandes diferenciações dentro das políticas de cada país, considerando suas características e particularidades.

Nos estudos de Abbink e Serra (2012), há a evidência empírica gerada por estudos experimentais para entender a corrupção, efetuados com simulações de transações corruptas em configurações controladas. Em especial, foram analisadas as investigações experimentais da efetividade das políticas de anticorrupção atuando sobre os incentivos monetários de cada indivíduo e estudos experimentais explorando qual seria o efeito dessas políticas sobre as motivações distintas dos indivíduos e como elas poderiam ajudar na luta contra a corrupção.

A corrupção em si não tem uma forma singular, o que significa que os modelos experimentais criados para o estudo da corrupção também vêm em muitas formas diferentes. Embora isso crie uma barreira ao comparar dados achados por diferentes autores que empregam configurações experimentais diferentes, ainda é possível chegar a algumas conclusões sobre a eficácia de políticas específicas de combate à corrupção testadas dentro do laboratório.

Dessas conclusões, Abbink e Serra conseguem alguns resultados de estudos que podem ajudar o combate à corrupção. Em primeiro lugar, percebe-se que impor penalidades extremamente severas é uma maneira eficaz de reduzir o ato ilícito, mesmo que a probabilidade de detecção seja muito pequena. Em segundo lugar, quando a penalidade não é tão grave, as tentativas podem e devem ser feitas para aumentar a percepção dos agentes sobre a probabilidade de detecção. Em terceiro lugar, o aumento da transparência no tratamento de fundos públicos e a garantia de que os funcionários encarregados de tais fundos sejam monitorados por órgãos ou indivíduos responsáveis por manter a ordem desses valores para o serviço público (da mesma forma que é proposto pela Transparência Internacional). Em quarto lugar, o pagamento de salários justos a funcionários públicos parece reduzir sua tendência a aceitar a corrupção, embora o que constitui um salário justo é contextual e precisa ser avaliado caso a caso. Por último, a denúncia tende a diminuir a corrupção, condicionada à provisão de clemência assimétrica.

É possível observar nesse estudo uma evidência experimental sobre a real eficácia das políticas de anticorrupção focada nas mudanças nos sistemas de valores em vez dos sistemas de incentivos. No entanto, é mais instável e, pelos resultados, parece ter uma dependência do tipo e das características da corrupção simulada e da escolha de configurações experimentais que serão empregadas em cada teste.

Um bom exemplo disso está nas motivações distintivas de cada experimento. As variáveis têm diferentes efeitos em casos que simulam transações corruptas entre cidadãos e funcionários públicos e o contrário ocorre quando simuladas as transações entre empresas e funcionários, onde existe o envolvimento da confiança mútua, reciprocidade e competição entre os possíveis subornadores, alterando as tendências de cada resultado.

Com a adequação dos projetos experimentais (ABBINK, IRELNBUSCH E RENNER, 2002), conclui-se que, embora a escolha e preferência por não prejudicar terceiros possa reduzir a tendência de um cidadão a se comprometer com uma pequena corrupção, a mesma preferência não pode entrar em jogo quando se trata de empresários que contemplam o suborno como uma solução e em situações que existe concorrência entre eles por uma licitação, por exemplo, como em casos já citados neste artigo.

Por mais que sempre sejam necessárias mais pesquisas na área, as já realizadas e demonstradas nestes estudos abrem um caminho distinto que leva a acreditar que uma maior conscientização pública e investimento em programas educacionais destinados a ampliar a consciência coletiva da ilegalidade e da imoralidade da corrupção, bem como do mal que seus atos podem trazer a toda a população, não devem ser excluídos como uma das soluções para os formuladores de políticas.

Os experimentos mostraram um lado positivo do comportamento dos agentes pesquisados, da mesma forma que existem essas tendências sistemáticas negativas que podem facilitar o crescimento da corrupção. Os testes mostraram vieses com efeitos positivos, principalmente ligados a uma consciência social e a um entendimento sobre os efeitos a curto e médio prazo de ações corruptas. Se analisado com a perspectiva da Economia Comportamental e suas ferramentas, os resultados terão ligação com reações de vieses já descritos, como os da prova social e do compromisso e consistência.

## **5.2. O lado sombrio na colaboração dentro da corrupção**

Nos estudos e experimentos de Weisel e Shalvi (2015) sobre a cooperação dentro da corrupção, nota-se um lado sombrio dentro da colaboração humana: a colaboração corrupta. Um comportamento de cooperação entre as pessoas que leva ao ato de corrupção excessivo. E existem níveis mais altos dessa colaboração corrupta quando os lucros de todas as partes estão alinhados e os incentivos para qualquer um dos participantes foi reduzido ou eliminado, provando nesse experimento que os atos de colaboração constituem “moedas morais” que acabam por compensar os custos morais de mentir.

Para realizar esta pesquisa, Weisel e Shalvi utilizaram um experimento que consiste em um jogo sequencial de dados para simular uma situação onde pode ou não haver corrupção dos dois agentes. Em 7 dos procedimentos de dados, os agentes que participaram do experimento (n=280, 20 pares por caso) são organizados em pares que assumem o papel dos jogadores A e B. Em um outro procedimento (com o n=36) com um jogador individual, onde a mesma pessoa atua nos dois papéis de A e B. Sempre que houver um rolar de dados e os valores forem iguais (uma dobradinha), os dois jogadores ganham um valor simbólico, e quanto maior o valor dos dados das dobradinhas, maior o valor.

Para a realização desse experimento, os participantes precisam jogar um dado onde apenas ele saberá o resultado e o divulgará para o jogador B (o agente A joga um dado normal de 6 faces primeiro e relata o resultado digitando um número no computador). Em seguida o jogador B sabe sobre o resultado de A e joga um dado e reporta também o número que tirou. A informação de B é então compartilhada com o jogador A e por vinte vezes os jogadores reproduzem o processo. Os

jogos são privados, permitindo a possibilidade dos agentes mentirem e alterarem seus resultados, sem que possam ser pegos e punidos. Essa privacidade dos jogos é de grande importância para o experimento, refletindo a natureza secreta da corrupção da vida real.

Claramente os resultados dos jogadores quando estão em duplas está bem acima do que deveria ser na média de resultados – considerando que uma média para as 20 jogadas deveria ser de 3,33 jogos com dobradinhas e nos resultados obtiveram o resultado médio de 16,30. Onde o jogador A poderia por sua vez mentir com um resultado maior (como 5 ou 6) e o B em si faria o ato maior de corrupção, ajudando a dupla e mentindo que conseguiu o mesmo resultado. Porém, quando foi executado o jogo com apenas um jogador fazendo o papel de A e B, a média ainda era alta, mas diminui para 11, sugerindo que a corrupção sem um parceiro ou a ideia de atuar em grupo diminui a aplicação da mentira e do ato corrupto.

As características dos resultados desses testes colaboram com vários tipos de vieses, citados na seção anterior. É provado pelos resultados, mesmo que em um experimento controlado e que simplifique toda uma operação que resulte em corrupção, que os agentes tendem a um comportamento de cooperação que supera os efeitos éticos e morais.

Os efeitos que podem ser citados como vieses que facilitam a má conduta dos agentes nos testes podem ser vistos em várias fases, como o excesso de confiança para o jogador A, que tem certeza que não será pego, a reciprocidade do jogador B com o A para entrar no esquema da corrupção, a escassez da oportunidade de ganhar valores dentro do teste e, após o início do ato, os dois jogadores podem ter a consistência e o compromisso de manter a corrupção já iniciada. A prova social entre os dois jogadores que iniciaram o jogo corrupto, por mais que um deles esteja incomodado com a ação, se silencia devido a concordância do outro jogador com os atos. E, por fim, podemos até considerar o viés da confirmação para tranquilizar os jogadores que os atos não são de grande significância e encaminhará a continuidade do jogo com as trapaceas já efetuadas.

### **5.3. O uso do *nudge* no combate à corrupção brasileira**

Considerando todas as falhas de escolhas e decisões com suas heurísticas e vieses, conforme já tratado em seções anteriores, a Economia Comportamental apresenta uma maneira de combater alguns vícios e erros cotidianos do ser humano com intervenções que preservam a liberdade de escolha dos agentes. Para isso temos os *nudges*, também conhecidos como “empurrões”, que podem ser entendidos como estímulos de comportamento (SUNSTEIN; THALER, 2009).

Atualmente, o uso de *nudges* já é comum em combates focados em obesidade, consumo de álcool, fumo e o aumento de vacinação, onde tem se mostrado eficaz. Nestes casos, a atuação de normas sociais tem surtido um efeito positivo na conduta individual. Existe um viés cognitivo ligado ao pensar socialmente, onde as pessoas têm grande preocupação com a sua reputação e seguem normas, crenças, e os comportamentos esperados pela comunidade em que vivem (SUNSTEIN, 2014). Dentro dessas influências sociais, o comportamento individual pode ser induzido a cooperar com a forma de agir da maioria, criando assim uma possibilidade de solucionar um problema coletivo, ou de participar de ações ilícitas, como já visto em casos de vieses de cooperação na corrupção.

Segundo Calo (2013), o Estado pode utilizar as heurísticas e os vieses cognitivos para uma orientação mais leve sobre a sociedade, diferente da coerção legal, e mesmo com essa atuação branda, pode ter um nível de aderência superior ao das leis. A autoridade, neste caso, contribui com essa visão regulatória e se baseia mais na influência do que na coação (ALEMANO; SPINA, 2014). A utilização dos *nudges* em lugar de leis na sociedade é ainda discutível, sobretudo pela dificuldade

em efetuar essa troca sem observar as precauções no processo que usualmente são aplicadas para produzir, interpretar e fazer cumprir a legislação.

Para utilizar um *nudge* que possa combater a corrupção – tendo como premissa os benefícios do crime, que já fora explicada no modelo de Becker – é necessário, segundo Natalia Costa (2017), usar lembretes morais para melhorar a conduta de possíveis agentes corruptos. As pesquisas de Ariely (2012) mostram um padrão de comportamento onde as pessoas querem preservar sua boa imagem e, ao mesmo tempo, se beneficiar da desonestidade.

Os lembretes de moral podem diminuir o ato de corrupção. Por exemplo, em um dos testes efetuados foi solicitado que os participantes se recordassem dos dez mandamentos bíblicos antes de executar uma tarefa. Foi constatada uma diminuição das trapaças nos participantes que foram lembrados dos dez mandamentos, por mais que nenhum deles tenha se lembrado de todos eles. Porém a utilidade de cursos e palestras sobre códigos de ética se mostraram menos eficazes nestes experimentos do que os lembretes curtos utilizados antes de estarem submetidas a uma tentação.

Outra maneira de trabalhar com lembretes, inclusive de maneira coletiva, é através das normas descritivas, que se referem a simples considerações de como as pessoas se portam em situações distintas, frequentemente pela regularidade (MONT; LEHNER; HEISKANEN, 2014). Nas primeiras pesquisas empíricas sobre o suborno e seus mecanismos, mostrou como a norma descritiva pode atuar no comportamento corrupto. No teste em questão, quando os participantes recebiam algumas informações que mostravam uma baixa frequência de comportamento corrupto, o nível geral da corrupção dos participantes diminuía radicalmente em comparação os testes que utilizavam controles de monitoramento contra os atos corruptos. Desta forma, os pequenos lembretes e alertas atuavam como um *nudge* para reduzir a corrupção, em especial nos cenários e modelos em que as pessoas não tinham acesso real à informação ou experiência sobre os acontecimentos e acreditavam falsamente na alta gravidade da corrupção (KÖBIS et al., 2015).

Diante esses resultados positivos, Costa aponta como pode ser possível imaginar e desenhar fórmulas de combate à corrupção pública, com a utilização correta de lembretes morais e a manipulação das normas sociais descritivas. Para a aplicação dentro da administração pública brasileira, seria preciso um maior conhecimento e experiência das exposições aos riscos de execução da corrupção, assim podendo incorporar os lembretes morais corretos e oportunos a situações de vulnerabilidade ética. E em plataformas digitais e eletrônicas, a utilização desses lembretes pode ser facilitada, ajudando a uma decisão com influências morais e éticas, por exemplo, em processos de licitações.

Da mesma forma que a Transparência Internacional defende a criação e manutenção de órgãos e instituições, Costa aborda como a utilização dos *nudges* pode ajudar em combates mais tradicionais contra a corrupção. Considerando essa abordagem interconectada, a promoção de uma transparência pública cria um campo fértil para a aproximação dos estudos das ciências comportamentais. A utilização de experimentos e testes dessa natureza ajudaria a formar instituições e leis mais próximas do comportamento humano e a divulgação de *nudges* manteria a população sempre advertida sobre o combate à corrupção.

As soluções e experimentos dentro da economia comportamental, em especial os *nudges*, tem um grande potencial para o combate da corrupção. Sua flexibilidade de uso pode ser aproveitada e usada em vários campos da sociedade e nas estruturas do governo. Se bem empregada, essa ferramenta pode se tornar um ponto de partida para uma ação coletiva que controla e auxilia as reformas de anticorrupção no Brasil.

As lições apresentadas nesta seção podem ser usadas como futuras ferramentas regulatórias e de estudo para o cenário brasileiro de corrupção. No entanto, para tal finalidade, é necessário um maior número de pesquisas sobre esse tema. Todas as pesquisas realizadas e exploradas como

exemplos neste artigo foram realizadas fora do Brasil e em ambientes controlados para facilitar a compreensão dos resultados, o que mostra que existe uma defasagem para estudos neste âmbito em um país que, infelizmente, se mostra tão rico de história e exemplos de corrupção.

## **6. CONCLUSÃO: IMPLICAÇÃO PARA O CASO BRASILEIRO**

Este artigo tentou destacar algumas lições comportamentais e experimentos para melhor entender a corrupção, mesmo que tenha apresentado algumas limitações, como dados recolhidos de pesquisas fora do Brasil e com foco em experimentos laboratoriais, o que distancia os resultados da realidade. Ainda assim, alguns problemas foram esclarecidos e novos questionamentos formaram-se; questões essas que podem ser respondidas como pesquisas, utilizando vieses e *nudges* para efeitos positivos no Brasil, testes de lembretes, *feedbacks* que possam condicionar uma diminuição nas corrupções, sejam elas pequenas ou grandes.

Atualmente pode-se dizer que o tema sobre a corrupção é uma pauta de grande importância. Vemos que os frutos da Operação Lava Jato, que começou em 2014, mostrou grandes resultados e podem servir de inspiração para um debate mais maduro no Brasil sobre o assunto. A relevância dessa discussão vem se tornando tão significativa para cidadãos brasileiros quanto os temas saúde e educação, já que, graças ao aumento de informações e do combate ao ato, se tornaram claros os efeitos da corrupção na sociedade. Tratar tais tópicos com a devida atenção pode nos ajudar a exercer nossa cidadania sem cair em tentações e paixões que possam gerar efeitos negativos para o futuro da democracia brasileira.

## Referências

ABBINK, K., IRLÉNBUSCH B., and E. RENNER. “**An Experimental Bribery Game.**” *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2002. 18(2), 428-54.

ABBINK, K. & SERRA, D. “**Anti-corruption policies: Lessons from the Lab**”. Monash University and Florida State University, jan. 2012.

ACKERMAN, S.R & PALIFKA, B. J. “**Corruption and Government: causes, consequences and reform**”. Cambridge University Press, 2016.

ALEMANNINO, A., SPINA, A., “**Nudging legally: on the checks and balances of behavioral regulation. International Journal of Constitutional Law**”, New York, v. 12, n. 2, p. 429-456, 2014. Disponível em: <<https://academic.oup.com/icon/article/12/2/429/710410/Nudging-legally-On-the-checks-and-balances-of>> Acesso em: 07 nov. 2017.

ARIELY, D. “**Previsivelmente irracional: as forças ocultas que formam as nossas decisões**”. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ARIELY, D. “**The (honest) truth about dishonesty: how we lie to everyone – especially ourselves**”. London: Harper Collins, 2012.

AVILA, F.; BIANCHI, A. (Orgs.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. São Paulo, 2015. Economia Comportamental.org. Disponível em <[www.economiacomportamental.org](http://www.economiacomportamental.org)>. Licença: Creative Commons Attribution CC-BY-NC – ND 4.0. Acesso em: 02 out. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2015: “Mente, Sociedade e Comportamento”**. Overview booklet. Banco Mundial, Washington, D.C., 2015.

BECKER, G. S. “**Crime and punishment: an economic approach**”. *Journal of political economy.*, 1968, v. 76, n. 01.

BOFF, L. **Corrupção: crime contra a sociedade**. In: *Jornal do Brasil*. 15/04/2012. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/leonardo-boff/noticias/2012/04/15/corruptao-crime-contra-a-sociedade/>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

CALO, R. “**Code, nudge, or notice?. Iowa Law Review**” 2013, v. 99, n. 2, p. 773-802. Disponível em: <<https://ilr.law.uiowa.edu/assets/Uploads/ILR-99-2-Calo.pdf>> - Acesso em: 07 nov. 2017.

CHEVES, J. “**Former mine inspector explains lucrative 'scams' during bribery trial of former state lawmaker. Lexington Herald-Leader**”, 2015. Disponível em: <[http://www.kentucky.com/2015/06/24/3916289\\_former-mine-inspector-explains.html](http://www.kentucky.com/2015/06/24/3916289_former-mine-inspector-explains.html)> - Acesso em: 12 mai. 2018.

CIALDINI, R. “**Influence: The Psychology of Persuasion**”. Revised ed. New York: Quill. 1993.

COSTA, N. L. M. **“Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil.** *Revista de informação legislativa: RIL*, 2014, v. 54, n. 214, p. 91-111. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p91](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91)>. Acesso em: 07 nov. 2017.

DARLEY, J. **“The Cognitive and Social Psychology of Contagious Organizational Corruption”.** *Brooklyn Law Review*, 2005, 70(4), pp. 1177-1194.

FAORO, R. **Os donos do poder.** Porto Alegre: Globo, 1958.

FIGUEIREDO, L. (Org). **História do Brasil para ocupados.** Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2013.

FISKE, S. T., & TAYLOR, S. E. **“Social Cognition”** (2nd ed.). New York: McGraw-Hill, 1991.

GOMES, L. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil.** São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.

HOLCOMBE, R. **“Crony Capitalism By-Product of Big Government”**, *The Independent Review*, 2013, v. 17, n. 4, Spring 2013, pp. 541–559.

KAHNEMAN, D. **Rápido e Devagar: duas formas de pensar.** Rio de Janeiro: Objetivo, 2012. 11 OCDE. INFE International Survey of Adult Financial Literacy Competencies. Disponível em <<http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD-INFE-International-Survey-of-Adult-Financial-Literacy-Competencies.pdf>> - Acesso em: 16 nov. 2017.

KÖBIS, Nils C. et al. **“Who doesn’t?”: the impact of descriptive norms on corruption.** *Plos One*, [São Francisco], 29 jun. 2015. Disponível em: <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0131830>> - Acesso em: 26 jan. 2018.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões.** Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011.

MONT, O., LEHNER, M., HEISKANEN, E. **“Nudging: a tool for sustainable behavior?”.** Stockholm: Swedish Environmental Protection Agency. 2014. Disponível em: <<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6643-7.pdf?pid=14232>> - Acesso em: 07 nov 2017.

MUSACCHIO, A., LAZZARINI, S. G. **“Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance.”** Harvard Business School Working Paper, No. 12-108, June 2012.

NOHRIA, N. **“You’re not as virtuous as you think. Washington Post”**, [online], 2015, p. 1. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/opinions/youre-not-as-virtuous-as-you-think/2015/10/15/fec227c4-66b4-11e5-9ef3-de182507eac\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/youre-not-as-virtuous-as-you-think/2015/10/15/fec227c4-66b4-11e5-9ef3-de182507eac_story.html)> - Acesso em: 12 mai. 2018.

PALLIER, G., WILKINSON, R., DANTHIIR, V., KLEITMAN, S., KNEZEVIC, G., STANKOV, L., and ROBERTS, R. “**The Role of Individual Differences in the Accuracy of Confidence Judgments**.” *Journal of General Psychology*, 2002, 129(3), pp. 257–299.

PULASKI, P. “**Anti Bribery Compliance Tactics Learned Behind Bars | 6 Ways to Protect Your Front-Line Employees from Temptation**” (Part 3). 2015. Disponível em: <<https://www.tnwinc.com/15914/anti-bribery-compliance-tactics-part-3/>> Acesso em: 12 mai. 2018.

RUSCH, J. “**The Social Psychology of Corruption**”. In: 2016 OECD Integrity Forum – Fighting the hidden tariff: global trade without corruption. 19-20 abril 2016, Paris, França.

SAMSON, A. (Ed.). “**The Behavioral Economics Guide 2015**”. Disponível em: <<http://www.behavioraleconomics.com/wp-content/uploads/delightful-downloads/2015/06/BEGuide2015.pdf>> - Acesso em: 04 nov. 2017.

SCHWARTZMAN, S. “**A Via Democrática - Como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil**”. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, iFCH, 2014. v. 1.

SIMON, H. A.. “**Models of bounded rationality**”. Cambridge, MA: MIT Press, 1982.

SUNSTEIN, C. “**Nudging: Um guia muito breve/Parte II**”. In Avila, F. e Bianchi, A. (Orgs.). *Guia de Economia Comportamental e Experimental*. São Paulo, 2015. Economia Comportamental.org. Disponível em: <[www.economiacomportamental.org](http://www.economiacomportamental.org)>. Licença: Creative Commons Attribution CC-BY-NC – ND 4.0. Acesso em: 07 nov. 2017.

SUNSTEIN, C. R., THALER, R. H., “**Libertarian paternalism is not an oxymoron**”. *University of Chicago Law Review*, 2003, v. 70, n. 4, p. 1159-1202,

Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=405940>> Acesso em: 07 nov. 2017.

SUNSTEIN, C. R. “**Nudges.gov: behavioral economics and regulation**”. In: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (Ed.). *Oxford handbook of behavioral economics and the law*. [New York]: Oxford University Press, 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2220022>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. “**Corruption Perceptions Index 2016**”. Disponível em: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)> - Acesso em 8 set. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. “**People and corruption: Latin America and the Caribbean – Global Corruption Barometer**”. 2017. Disponível em <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>.

WEISEL, O. & SHALVI, S. “**The Collaborative Roots of Corruption**”, *PNAS*, Aug 25, 2015, vol.112, no.34, pp.10651-1065611.

# INOVAÇÃO EM TECNOLOGIAS DE CHECKOUT APLICADA COMO VANTAGEM COMPETITIVA E REDUÇÃO DAS FILAS EM SUPERMERCADOS

## INNOVATION IN CHECKOUT TECHNOLOGIES APPLIED AS A COMPETITIVE ADVANTAGE AND REDUCED QUEUES IN SUPERMARKETS

## INNOVACIÓN EN TECNOLOGÍAS CHECKOUT APLICADAS COMO VENTAJA COMPETITIVA Y REDUCCIÓN DE COLAS EN SUPERMERCADOS

**Autor:** Emerson Eduardo da Silva<sup>78</sup> - [emerson.eduardo@unifesp.br](mailto:emerson.eduardo@unifesp.br)

### INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo foi verificar se existe uma relação entre a inovação na etapa de *checkout* a vantagem competitiva e a redução das filas nas redes de supermercados da cidade de São Paulo. Sua importância está atrelada ao fato do aumento do Paulistano utilizar os supermercados para compras em poucas unidades, menos de dez itens, segundo a última Pesquisa “Tendências do Consumidor em Supermercados 2018/2019” da Associação Paulista de Supermercados - APAS, conduzida pelo IBOPE Inteligência, revelou características e o aumento das compras semanais das famílias brasileiras e dados sobre a quantidade de produtos comprados.

É apontado nesta pesquisa, mudanças no comportamento das famílias brasileiras em relação às idas aos supermercados, visto que as compras mensais vêm perdendo espaço para as compras semanais, sendo que essa mudança de consumo ocorreu principalmente pela entrada cada vez maior da mulher no mercado de trabalho, atrelado a ofertas e promoções semanais dos supermercados, e ao aproveitamento no trajeto de ida e ou volta ao emprego, e neste percurso realizarem suas compras.

A causa de estudo deste trabalho é o segmento de supermercados na capital Paulista. Os mesmos surgiram nos Estados Unidos na década de 1930, e diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, onde o supermercado surgiu como resposta à crise econômica em uma tentativa de diminuir custos, o Brasil passava por um período de grande desenvolvimento durante a década de 50, apesar de apresentar diversos problemas sociais e econômicos (Cyrillo, 1987). E, quase para

---

<sup>78</sup> Bacharel em Administração e Teologia pela Universidade Metodista de São Paulo, Especialista em Gestão Estratégica de Negócios pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Graduando em Design Educacional e Bolsista na Universidade Federal de São Paulo. Representante do Conselho Regional de Administração de São Paulo no município de São Paulo.

completar um século, já está mais que consolidado como um mercado de máxima importância no dia a dia das pessoas.

O segmento de supermercados na capital Paulista apresenta um panorama de alta competitividade, à altura dos grandes centros metropolitanos, com franquias de menor tamanhos físicos pertencentes a grandes varejistas e *Key Accounts*. Essa dimensão competitiva influencia todo o segmento de supermercados, pois os competidores carecem de maior profissionalismo e padronização das suas operações e inovações nos serviços, para que possa competir de acordo com o novo padrão de exigência dos clientes, atrelado ao potencial do consumo e concorrência dos mesmos. Empresas de supermercados passam a investir mais em modernização de seu atendimento, criando atrativos de serviços para idas a suas lojas, mas que necessitam de sistemas de *checkout* mais eficientes.

Além destas justificativas, verificou-se uma busca constante da inovação em serviços visto a lacuna existente quando se trata de sua relação com a vantagem competitiva ao setor de supermercados. Diante desta lacuna, em maio de 2018, a Associação Paulista de Supermercados (APAS) realizou um *Hackathon* para fomentar soluções para melhorar o *stress* ocasionado pelas filas nos supermercados, em sua tradicional feira anual a “APAS Show”, o maior evento supermercadista do mundo, que ocorre todos os anos na cidade de São Paulo e busca integrar toda a cadeia de abastecimento. A entidade tem em torno de 1.500 associados, que somam mais de quatro mil lojas.

## RESUMO

O presente artigo procurou verificar se há uma relação entre a inovação no *checkout*, a vantagem competitiva e a redução das filas no segmento de Supermercados na cidade de São Paulo. O trabalho inicia com uma fundamentação teórica sobre a importância da constante inovação em serviços e sobre o conceito de vantagem competitiva, para enfim apresentar a metodologia de pesquisa e as técnicas de análise utilizadas. Optou-se por utilizar metodologia do tipo *Pesquisa qualitativa*. Os dados foram coletados por meio de observação não-participante (contato indireto do pesquisador) junto a uma amostra não probabilística por conveniência com 40 supermercados da cidade de São Paulo, nas regiões Norte, Sul, Leste e Oeste. A análise de dados foi feita com a técnica de *Análise descritiva*. Ao todo foram identificados três fatores: eficiência, tempo de espera e desistência, como os mais relevantes.

**Palavras-chave:** Supermercados, *Checkout*, Vantagem Competitiva; Inovação; Redução das Filas.

## ABSTRACT

This article sought to verify whether there is a relationship between innovation at checkout, competitive advantage and the reduction of queues in the Supermarkets segment in the city of São Paulo. The work begins with a theoretical foundation on the importance of constant innovation in services and on the concept of competitive advantage, to finally present the research methodology and analysis techniques used. We chose to use a Qualitative research methodology. Data were collected through non-participant observation (indirect contact of the researcher) with a non-probabilistic sample for convenience with 40 supermarkets in the city of São Paulo, in the North, South, East and West regions. Data analysis was performed using the descriptive Analysis technique. Altogether, three factors were identified: efficiency, waiting time and withdrawal, as the most relevant.

**Keywords:** Supermarkets; Checkout; Competitive Advantage; Innovation; Queue Reduction.

## RESUMÉN

Este artículo buscó verificar si existe relación entre innovación en caja, ventaja competitiva y reducción de colas en el segmento de Supermercados en la ciudad de São Paulo. El trabajo parte de una base teórica sobre la importancia de la innovación constante en los servicios y sobre el concepto de ventaja competitiva, para finalmente presentar una metodología de investigación y cómo se utilizan las técnicas de análisis. Elegimos utilizar una metodología de investigación cualitativa. Los datos fueron recolectados mediante observación no participante (contacto indirecto del investigador) de una muestra no probabilística por conveniencia con 40 supermercados en la ciudad de São Paulo, en las regiones Norte, Sur, Este y Oeste. El análisis de los datos se realizó mediante la técnica de análisis descriptivo. En total, se identificaron tres factores: eficiencia, tiempo de espera y retiro, como los más relevantes.

**Palabras clave:** Supermercados; Caja; Ventaja Competitiva; Innovación; Reducción de Colas.

## 1. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

A presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta: a inovação nas filas de *checkout* é fonte de vantagem competitiva e redução das filas no setor de Supermercados na cidade de São Paulo? O objetivo geral é verificar se há uma relação entre a inovação no modo do pagamento das compras e qual a vantagem competitiva nesta etapa operacional para os supermercados da cidade de São Paulo. Como objetivos específicos têm-se: identificar se há processo de inovação em serviços no setor de supermercados; e identificar quais são os benefícios com a inovação no *checkout* para o referido setor.

No momento da escolha do supermercado, o consumidor se depara com vários fatores que influenciam em sua decisão, tais como: localização; formas de pagamento; disponibilidade de estacionamento; qualidade de atendimento; variedade de produtos; preços; ofertas; entre outros. Para Nisczak (2015), apud Rinaldi et al (2009), “os fatores que mais influenciam o cliente no momento de escolha do estabelecimento são: o preço e o tamanho das filas”.

Pesquisa conduzida por New Vision Inc., em colaboração com a Universidade do Estado de São Petersburg, constatou que nada mais irrita os consumidores do que filas em supermercados (NCR CORPORATION, 2014). Com isso, muitos dos supermercados estão apostando em *softwares* e serviços automatizados com o propósito de oferecer ao cliente: aumento da eficiência, da produtividade e da competitividade (PAINEL LOGÍSTICO, 2017).

## **2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

### **3.1 Inovação em Serviços**

Inovação é definida, conforme Pavitt (1984) “como um produto ou processo produtivo novo ou melhor, usado ou comercializado com sucesso por uma organização”. E de acordo com o mesmo, é reconhecido que os incentivos da inovação, principalmente tecnológica, são de suma importância para o desenvolvimento econômico mundial.

Drucker (1987) afirma que a inovação é o instrumento específico dos empreendedores, o processo pelo qual eles exploram a mudança como uma oportunidade para um negócio diferente ou um serviço diferente. Inovação não é um lampejo de genialidade, é trabalho duro, que deve ser organizado como uma parte regular de cada unidade dentro da empresa e de cada nível gerencial. Inovação é o ato de atribuir novas capacidades aos recursos de pessoas e processos existentes na empresa para gerar riqueza.

Pennings (1998) e Tidd, Bessant e Pavitt (2005) conceituam três diferentes tipos de inovação: a) *inovação de processos* aquela que afeta a realização dos processos de produção, desde a matéria prima até o produto final que engloba a distribuição dos mesmos; b) *inovação por posição* quando ocorrem mudanças no contexto no qual um produto ou serviço é introduzido e; c) *Inovação de paradigma* como sendo as mudanças nos modelos mentais subjacentes que moldam o que a organização faz. Com isso, Pennings, Tidd, Bessant e Pavitt conceituam como inovação em produtos ou serviços as mudanças de aperfeiçoamento em produtos e serviços oferecidos pelas empresas.

Vemos, então, que a forma de se inovar em serviços é diferente, pois a premissa consiste na inovação de processos, com o uso de novas tecnologias para aumentar a eficiência na entrega de serviços essenciais. É o caso dos primeiros ATM (*Automatic Teller Machine*) bancários, com operações de saques. Em um segundo estágio, os novos sistemas de entrega de serviços são utilizados para complementar a qualidade, possibilidade e a facilidade de acesso do serviço, como o número de operações que nos dias atuais podem ser realizados nos ATM. Só em um terceiro ciclo é que os novos produtos decorrentes das novas tecnologias são criados e nesse caso, são exemplos os seguros contra fraude e roubo de cartão eletrônico (ANDREASSI, 2002).

O segmento de serviços vem aumentando significativamente nas duas últimas décadas no Brasil e fatores contribuíram para a mudança desse cenário devido à importância do segmento de

serviços para a economia mundial, tanto em países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos, ao mesmo tempo em que a fabricação de bens decresceu. Os serviços já são dominantes e de acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE: 2005a) totalizam 70% da produção agregada e do emprego nos países que fazem parte da OCDE e representam cerca de 75% da renda nos EUA.

Processos de inovação diferem muito de acordo com o segmento e em termos de desenvolvimento, taxa de mudança tecnológica, interações e acesso ao conhecimento, assim como em termos de estruturas organizacionais e fatores institucionais (MALERBA, 2005). Alguns setores são caracterizados por aceleradas mudanças e inovações radicais, outros por mudanças pontuais e de menor impacto. Sundbo e Gallouj (1998) definem inovação como uma mudança nos negócios pela adição de um novo elemento, ou pela combinação de elementos velhos em um sentido *schumpeteriano*, porém implica que a mudança é motivada para ser realizada mais de uma vez.

Ambos definem quatro tipos de inovação em serviços: de produto, de processo, organizacional e de mercado. Como exemplo de inovação organizacional, pode-se citar a introdução da gestão da qualidade total. As inovações de processo são renovações de procedimentos para produzir e entregar o serviço, e podem ser subdivididas em duas categorias: no processo de produção “*back office*” e no processo de entrega “*front office*”. Inovações de mercado são novos comportamentos mercadológicos, como, por exemplo, encontrar um novo segmento ou nicho de mercado. Com isso sugerem uma outra possível forma de inovação, chamada de *ad hoc*, a construção socialmente interativa para um problema particular do cliente e pela formalização da experiência deste. Para Drejer (2004) a inovação *ad hoc* não pode ser considerada como tal, visto que isso equivaleria a dizer que aprendizado, desenvolvimento de competência e codificação de conhecimento correspondem a inovações.

Para a OCDE (2005b), as inovações em serviços têm as seguintes especificidades: (I) dependem menos de investimentos em P&D formal, e mais de aquisição de conhecimento através da compra de equipamentos, propriedade intelectual, assim como de colaboração; (II) o desenvolvimento de recursos humanos é particularmente importante para os serviços, e a falta de mão de obra especializada pode ser um gargalo para a inovação na maior parte dos países da OCDE; (III) empresas menores tendem a ser menos inovativas. Mas o empreendedorismo é um fator que favorece a inovação; (IV) proteção de propriedade intelectual é um tema que merece atenção, especialmente no que diz respeito a softwares e métodos de negócios.

A inovação no segmento de serviços e a sua importância para o crescimento econômico é notória, e com isso direcionou vários estudos sobre inovação em serviços (de Jong et al., 2003; Hauknes, 1998; Howells e Tether, 2004; também Miles, 2005). Os principais autores defendem que o segmento de serviços é naturalmente inovador, apesar das inovações apresentarem, em geral, um caráter menos tecnológico comparando-se com os processos produtivos das indústrias. Os estudos do setor defendem a importância das inovações organizacionais, e defendem que o estudo

sobre a inovação em serviços pode contribuir para a solução de alguns problemas na indústria, visto que há uma série de atividades de serviços.

O segmento de serviços é em muito variado, Howells e Tether (2004) classificam os serviços em quatro grupos: serviços que lidam sobretudo com produtos (logística), os que trabalham com informação (*call centers*), serviços baseados em conhecimento, e serviços que lidam com pessoas (saúde). Porém, diversas características são em gerais iguais e aplicam-se à maioria dos serviços.

O desenvolvimento da sistemática de processos pode ser mais informal para os serviços do que para bens duráveis, com a pesquisa, ideias, viabilidade, seguida pela implementação. Mas tendem a serem um processo contínuo, com mudanças pontuais, ou não, em seus processos.

A inovação pode ser dividida em três níveis que são: 1) descontínuas, ou radical - inovação que implica na introdução “produtos novos para o mundo”; tecnologias ou ideias sensivelmente novas, as quais necessitam de qualificações de pessoal, novos processos ou sistemas; 2) sintética - Inovação que não requer tecnologia nova, mas sim, a combinação do conjunto de tecnologias já existentes; 3) Incremental ou Contínua Inovação que introduz melhorias, correções, ou características adicionais a produtos, serviços ou processos.

A inovação em serviços ganha crescente atenção em âmbito internacional, como o projeto *Services In Innovation, Innovation in Services – Services in European Innovation Systems (SI4S)*, patrocinado pela Comunidade Europeia, constatou-se que as maiores empresas tendem a ser mais inovadoras. As empresas que se internacionalizam tendem a ser mais inovadoras, em função do intercâmbio de ideias. A falta de mão de obra competente, de recursos financeiros e de habilidade organizacional são os principais vacos para o processo de inovação. As inovações tendem a ser simples e incrementais, e são facilmente imitáveis por concorrentes atentos a isso. Esse caráter fomento oposto a inovação em etapas, mais característica da indústria, é desenvolvido por Tether (2004) e Gallouj e Weinstein (1997). Outro exemplo é o projeto *Enhancing the Performance of the Service Sector*, da OCDE.

As evidências obtidas no que há de mais novo sobre o assunto com constatações de pesquisas anteriores de Cordovil, Xavier & Moreira (2003), Marques & Alcântara (2003), e Monteiro (2007), demonstram que a estratégia de diferenciação embasada na qualidade dos serviços ofertados e relacionados às buscas por ganhos em escala, como o principal diferencial da estratégia adotada pelos supermercados que obtiveram um bom desempenho em seus lucros.

### **3.2 Vantagem Competitiva**

Origens da concepção da vantagem competitiva nos estudos de estratégia empresarial é encontrada em Ansoff (1965) com um sentido diferente dos dias atuais. Ansoff usou a definição em um entendimento mercadológico para descrever a vantagem derivada para percepções futuras de tendências de mercado à frente dos demais concorrentes e ajustar sua oferta para isto. Nesta

definição, a vantagem competitiva possuía similaridade com o conceito atual, porém tinha um papel secundário no contexto geral da estratégia.

Passados 25 anos, Porter (1990) demonstrou que as empresas bem-sucedidas estavam disciplinadas a padrões definidos de comportamento e propôs uma tipologia composta de três estratégias genéricas: *liderança no custo total*, *diferenciação* e *ênfase*. Segundo ele as empresas que conseguem maior rentabilidade dentro de são aquelas que criam vantagem competitiva seguindo uma das estratégias comuns.

A estratégia de *liderança no custo total* é aquela na qual a organização faz com que este seja praticado no menor índice possível em relação aos seus demais concorrentes. O custo mais baixo funciona como um mecanismo de defesa da organização contra os ataques de seus concorrentes, especialmente na questão da guerra de preços. Porter (1990) entende que somente pode existir um único líder em custo, pois, do contrário, a disputa pelas parcelas de mercado entre várias empresas em busca da liderança em custo levaria a uma guerra de preços que resultaria em um fracasso para a estrutura de longo prazo destas empresas no mercado.

A estratégia de *diferenciação* consiste no oferecimento de um produto que seja considerado único pelos clientes, com características que o distingam daqueles oferecidos pelos demais concorrentes. A diferenciação então se torna um “escudo” contra as forças do ambiente, embora de uma forma distinta daquela permitida pela diferença em custo. Contudo, geram fidelidade e a diminuição da exigência ao preço, isto é, clientes dispostos a pagar mais para terem um produto que eles consideram que melhor atendam às suas necessidades, que blindam a empresa da rivalidade de seus concorrentes. A estratégia de *ênfase* consiste na capacidade de atender melhor ao seu público alvo estratégico do que aqueles concorrentes que buscam atender a toda a parcela do segmento. Este alvo estratégico deve ser suficientemente limitado, a fim de permitir o atendimento de uma maneira eficaz. O alvo limitado pode ser atendido por uma posição de custo menor ou por uma diferenciação, mesmo que não seja capaz de manter uma dessas posições em relação ao segmento como um todo.

Na análise de Porter (1990) são as contribuições denominadas como Visão Baseada em Recursos (VBR) (Resource-Based View): durante a década de 1980, o principal foco da análise estratégica foi a correlação entre o ambiente externo, a estratégia e o consequente desempenho das empresas, e, em muito foi desconsiderada a relação entre os recursos e competências da empresa e sua escolha estratégica (Carneiro, Cavalcanti & Silva, 1997).

Contribuições, que incluem Wernerfelt (1984, 1995), Schmalensee (1985), Barney (1986,1991), Dierickx & Cool (1989), Rumelt (1991), Conner (1991), mostram que a influência das características das empresas sobre suas rentabilidades relativas é muito mais significativa do que o segmento à qual as empresas pertencem.

Os mesmos autores analisaram as características necessárias dos recursos para que estes se tornassem uma fonte de vantagem competitiva, a influência das barreiras e diferenças de rentabilidade das empresas, o histórico da empresa na obtenção e desenvolvimento de

competências organizacionais examinadas pelas suas escolhas no passado, a importância das diferenças das práticas empresariais para explicar as diferenças de resultados das empresas.

A relevância que trata da importância dos recursos e das características que as organizações devem possuir é apresentada por Barney (1991), que enfatiza que dentre todos os recursos, apenas alguns formarão base para a vantagem competitiva. Em direção a esse potencial, o recurso tem que apresentar quatro atributos: (a) deve ser valioso, para que possa explorar oportunidades e neutralizar ameaças, (b) deve ser raro, representando um diferencial entre a empresa e seus concorrentes, (c) deve ser imperfeitamente imitável, e (d) não pode ter substitutos (Barney, 1991; Hitt, Ireland e Hoskinsson, 2001).

A empresa e a cultura organizacional não são imitáveis (Ghemawat, 2000; Hunt, 2000). Além disso, os recursos não devem ser facilmente substituíveis, por vezes recursos diferentes podem gerar estratégias equivalentes (Barney, 1991). Se os recursos e capacidades de uma empresa podem ser facilmente adquiridos pelas suas concorrentes, os mesmos não podem ser considerados fonte de vantagem competitiva (Wernerfelt, 1984). A homogeneidade dos recursos impossibilita que esses gerem diferencial de competição (Hitt, Ireland e Hoskinsson, 2001).

Wernerfelt (1995) afirma que em um ambiente altamente competitivo é difícil que uma empresa tenha sucesso se não tiver uma estratégia baseada em recursos, porque uma empresa estará sempre competindo eternamente contra o melhor, seja qual for seu segmento de atuação.

Cooper e Argyris (2003) mencionam no *Dicionário Enciclopédico de Administração*, que a Vantagem Competitiva pode ser assegurada por meio de diferenciação da organização e ou de seus produtos e serviços de alguma maneira, para obter a preferência de todo ou de parte do mercado sobre os seus concorrentes. Isso pode resultar em participação de mercado com margens mais altas que os concorrentes. Em geral, vantagem competitiva pode ser obtida pelo oferecimento de maior valor ao cliente. Não há motivo para utilizar o termo vantagem competitiva como competência distinta, com superioridade relativa em habilidades, recursos, ou superioridade de posição no mercado, já que o oferecimento de maior valor ao cliente resulta em alta participação de mercado (Cooper e Argyris, 2003).

Para Peppers (2003) a real vantagem competitiva de uma empresa em ter informação sobre seus clientes que a concorrência não tem, e ser capaz de transformar rapidamente esses dados em negócios, a fim de estabelecer relacionamentos valiosos em seu nicho de mercado. Pode-se dizer que a ligação entre a resolução e os resultados esperados é a utilização da informação dos clientes e mercados, nisto Zenone (2001) menciona que a única coisa que coloca uma organização em vantagem competitiva é a empresa conseguir utilizar esse conhecimento, e principalmente com que velocidade transformará esse conhecimento em algo novo.

### **3.3 O segmento de Supermercados**

Em Rojo (1998), com quase cinco décadas de implantação no Brasil, o supermercado tornou-se um elemento natural da paisagem de qualquer cidade brasileira, e um elemento

indissociável do modo de vida do consumidor. Na década de 1960, já era presença marcante em todas as principais cidades brasileiras. A década de 1970 foi o período da grande expansão do setor, com as grandes cadeias em paralelo ao desenvolvimento econômico que no Brasil acontecia. Durante essa década também foram instalados os primeiros hipermercados. Na capital Paulista o primeiro (um marco) foi da rede francesa Carrefour (ABRAS, 1993).

Na década de 1980, novamente por Rojo (1998), o setor de supermercados já ocupava praticamente todo o país, enfrentando uma forte concorrência. Foi uma década de muitas dificuldades para a maioria dos brasileiros; a rentabilidade do setor começou a diminuir, incorporando relações comerciais mais difíceis com as relações de poder de compra com os fornecedores. Com um clima ainda de incerteza e recessão, o início da década de 1990 foi um período de modificações voltadas principalmente para o aproveitamento mais racional do mercado, desenvolvendo-se tipos de lojas adaptadas às características da população atendida. A concorrência entre os supermercados tornou-se extremamente acirrada, sendo que a disputa pelo mercado ficou ainda mais agressiva. Rojo (1998), classifica as lojas que comercializam alimentos em tradicionais e autosserviço. Ele explica que as lojas de autosserviço são caracterizadas por comercializarem alimentos, exporem a maioria dos produtos de maneira acessível permitindo aos fregueses se auto servirem, disponibilizarem aos clientes carrinhos e cestas e, principalmente, por possuírem qualquer equipamento, que permita a soma conferência das compras. As lojas tradicionais são aquelas nas quais a presença de um vendedor é necessária.

Em pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), o Estado de São Paulo é o que mais fatura com os supermercados (RANKING ABRAS, 2017). Com esse dado, percebe-se a força significativa do setor supermercadista Paulista. Com isso as empresas de *software* enxerguem uma nova oportunidade de negócio, buscam inovar e apresentar novas soluções, para disponibilizar mais alternativas e possibilidades para o segmento oferecer inovação aos clientes, que nos últimos anos trouxeram a modernização do setor proporcionada pela tecnologia da informação, além de um aperfeiçoamento e uma maior preocupação com a qualidade dos serviços, dentre eles o tempo de espera nas filas para o *checkout*.

#### 4. METODOLOGIA

Além de verificar se há uma relação entre a inovação de serviços e vantagem competitiva nas redes de supermercados da cidade de São Paulo, procurou-se atingir os fatores específicos que inferem nas filas de *checkout*, e como a inovação em serviços gera benefícios para o setor. Utilizou-se *Pesquisa qualitativa*, com a coleta de dados e no tratamento destes através da técnica de *Análise descritiva*.

O caminho percorrido na observação dos sintomas e abordado para o diagnóstico, foi através da *pesquisa qualitativa*. Conforme Bogdan e Biklen (1994), é elaborada com a obtenção de dados descritivos, coletados com o contato direto do pesquisador com a situação analisada.

Foi utilizada uma amostra não-probabilística, por conveniência (MALHOTRA, 2001) de 40 supermercados nas quatro zonas da cidade de São Paulo, com a realização das compras em dois supermercados por dia em horários diversificados. A pesquisa transcorreu por 30 dias, entre os meses de fevereiro e março de 2020.

Definido o objeto de estudo, partiu-se para a elaboração do projeto de pesquisa em campo cujo sistema de coleta buscou os dados primários. “Estes são dados que não foram antes coletados, estando ainda em posse dos pesquisados, e que são coletados com o propósito de atender às necessidades específicas da pesquisa em andamento” (MATTAR, 2001).

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 5.1 Caracterização da amostra

Para classificar o porte desses supermercados foi utilizada a classificação da ACNilesen (2004) empresa multinacional de pesquisa em marketing que classifica o porte da seguinte forma: de 1 a 4 *checkouts* pequenos supermercados, de 05 a 09 *checkouts* médios supermercados, de 10 a 19 *checkouts* grandes supermercados e acima de 20 *checkouts* os hipermercados. Foi então delimitado de 05 a 09 *checkouts* médios supermercados.

A amostra foi feita em: 10 supermercados nas zonas: Sul; 10 Norte; 10; Leste e 10 na Oeste da cidade de São Paulo. Como parâmetro para aferição do tempo de espera nas filas, foram feitas compras de menos de 10 itens de consumo nos horários de maior movimento (de segunda a sexta-feira) das 17:00 às 20:00 horas. Com relação ao tempo de espera na zona Sul foi de 9,3 minutos; na zona Norte 6,8 minutos; na zona Leste 10,2 minutos e na zona Oeste 4,5 minutos. A tabela abaixo apresenta o tempo de espera nas filas:

**Tabela 1: Tempo esperado/filas de *checkout***

Zona	Tempo de espera na fila
Sul	1- 9 min.; 2- 11 min.; 3- 8 min.; 4- 5 min.; 5- 8 min.; 6- 12 min.; 7- 14 min.; 8- 11 min.; 9- 9 min.; 10- 6 min.
Norte	1- 5 min.; 2- 13 min.; 3- 7 min.; 4- 8 min.; 5-10- min.; 6- 3 min.; 7- 7 min.; 8- 1 min.; 9- 6 min.; 10- 8 min.
Leste	1- 9 min.; 2- 8 min.; 3- 18 min.; 4- 8 min.; 5- 7 min.; 6- 11 min.; 7- 17 min.; 8- 8 min.; 9- 7 min.; 10- 9 min.
Oeste	1- 2 min.; 2- 5 min.; 3- 4 min.; 4- 3 min.; 5- 10 min.; 6- 5 min.; 7- 4 min.; 8- 2 min.; 9- 3 min.; 10- 7 min.
<b>Obs: 1 – 10 = Supermercados visitados por zona</b>	

Fonte: O autor

### 5.2 Inovação em serviços

Em relação à inovação em serviços oferecidos, foram observados *em campo* e com a interação com o ambiente: o tempo de espera na fila para o *checkout*, com uso de *Análise descritiva* (estatísticas descritivas) e com isso encontrados 3 fatores: *stress*, tempo e desistência.

**Tabela 2: Aspectos detectados e observados na etapa da fila**

<i>Fatores detectados</i>	<i>ss</i>	<i>Tempo</i>	<i>Desistência</i>
Reclamações diversas verbais dos clientes	6		
Reclamação de maior tempo na fila do que para pegar os produtos		8%	
Reclamação da fila, caixas ociosos, lentos e vazios			11%

Fonte: o autor

### 5.3 Vantagem Competitiva

Também foi observado em relação à vantagem competitiva no segmento de supermercados e constatado com o uso de *Análise estatística descritiva* como o principal fator: **a desistência da compra** pelo cliente diante da demora na fila do *checkout*.

**Tabela 3: Dano causado e perda da vantagem competitiva**

<b>Fator</b>	<b>Percentual</b>
Clientes que desistem da compra devido a fila de <i>checkout</i> .	11%

Fonte: O autor

Fialho (2016) explica que: toda vez que um cliente passa suas compras pelos terminais de frente de caixa todo o investimento realizado (em compras de mercadorias, logística, armazenagem etc.), é transformado em dinheiro. Assim o objetivo maior, que é a venda é concretizado. Com esta devida importância, falhas provenientes na etapa de *checkout* necessitam da devida atenção por parte da administração do supermercado.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta pesquisa foi verificar se há uma relação entre a inovação na etapa de *checkout* e a vantagem competitiva nas redes de supermercados na cidade de São Paulo. Para tanto, foi realizada uma revisão teórica sobre os conceitos de inovação em serviços e vantagem competitiva. Após a escolha da metodologia, aplicou-se a *Pesquisa qualitativa*, com a técnica de observação para a coleta de dados e de *Análise descritiva*.

Com os resultados obtidos, é possível denotar que na realização da investigação, o serviço de *checkout* e a forma como é feito, infere na escolha de concluir a compra ou não, e que explicam os 11% resultados do índice de desistência, quando analisado a parte referente à inovação. Em relação à vantagem competitiva, elementos de stress, tempo de espera, tamanho da fila concluem os outros 100% dos fatores da amostra constatada.

As evidências obtidas no que há de mais novo sobre o assunto com constatações de pesquisas anteriores de Cordovil, Xavier & Moreira (2003), Marques & Alcântara (2003), e Monteiro (2007), demonstram que a estratégia de diferenciação embasada na qualidade dos serviços ofertados e relacionados às buscas por ganhos em escala, como uma valiosa estratégia adotada pelos supermercados que obtiveram um bom desempenho em seus lucros.

É possível concluir que há uma relação entre inovação de serviços e a vantagem competitiva, e com esta pesquisa identificou-se que um dos elementos geradores de vantagem competitiva para os supermercados é um eficaz sistema de *checkout* para o cliente. As inovações de serviços, por exemplo, a praticidade, rapidez no pagamento do produto ao cliente, só acontece pelo fato de haver tecnologias eficientes, como citados na revisão de literatura.

## CONCLUSÃO

Um grande fator ao desenvolvimento de sistemas automatizados foi propiciado pelo uso do código de barras devido à agilidade de entrada de dados, que é uma parte do processo automatizado (SOARES, 1991). Esta utilização nos supermercados, proporcionou algumas vantagens como redução nos custos, controle das mercadorias, além da redução do tempo de espera para o *checkout*, fato o que proporcionou grande satisfação aos clientes. Da mesma forma como esta tecnologia trouxe consigo uma grande eficácia, novas tecnologias se fazem necessárias, e são cada vez mais cobradas por clientes de supermercados, que não desejam mais o *stress* ocasionado pelas filas e demoras na etapa de *checkout*.

Inferir como limitação deste estudo, a pequena amostra geográfica utilizada para a realização da pesquisa, decorrentes da escolha do tipo de amostra não probabilística, por conveniência que não permite generalização dos resultados da pesquisa.

A pesquisa traz contribuições acadêmicas e gerenciais à medida que permitirá a ampliação do conhecimento sobre a relação entre a inovação em serviços e a vantagem competitiva no segmento de supermercados da capital paulista. Para estas empresas, o estudo traz indicações do que os consumidores pensam e valorizam sobre a decisão na hora de escolherem entrar em um supermercado para fazerem pequenas compras. Assim sendo, os dados poderão auxiliar os profissionais das áreas de operações e serviços do referido setor na formulação de estratégias de melhorias deste segmento de grande importância aos consumidores.

Como um pequeno ensaio realizado, a pesquisa tem potencial em ser um futuro pano de fundo para outra pesquisa em uma amostra maior, para se verificar diferenças relevantes, com um trabalho que utilize a *Metodologia qualitativa* o qual traga em sua abordagem desde o desenvolvimento da inovação, sua difusão dentro do setor de supermercados, a fim de motivar a devida importância no segmento deste fator gerador de vantagem competitiva.

## Referências

- A C NIELSEN. Quinto estatuto anual de marcas próprias. São Paulo: Nielsen, 2004.
- ANDREASSI, Tales. Por que é tão difícil inovar em serviços? Gazeta Mercantil, São Paulo, ed. 11, 12 e 13 de janeiro de 2002.
- ANSOFF, H. I. Corporate Strategy. Harmondsworth: Penguin. 1965 ANSOFF, H. I. Strategic management. New York: Wiley. 1979.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS – ABRAS. 40 Anos de supermercados no Brasil. São Paulo, 1993. 186p.
- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS – APAS. APAS Show apresenta grande novidade na busca por solucionar problemas comuns a supermercados e consumidores. Disponível em: <https://portalapas.org.br/apas-show-apresenta-grande-novidade-na-busca-por-solucionar-problemas-comuns-supermercados-e-consumidores/>. Acesso em: 19 mai. 2020.
- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS - APAS. Pesquisa “Tendências do Consumidor em Supermercados 2018/2019”. Disponível em: <https://portalapas.org.br/consumidor-dos-supermercados-ja-chegou-na-era-omni-channel-revela-pesquisa-da-apas/>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- BARNEY, JAY. Firm resources and sustained competitive advantage. Journal of management. Vol.17, nº1, p 99-120, 1991.
- BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. Investigação qualitativa em educação. Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.
- CARNEIRO, J. M. T.; CAVALCANTI, M. A. F. D.; SILVA, J. F. DA. Porter revisitado: análise crítica da tipologia estratégica do mestre. Revista de Administração Contemporânea, v. 1, n. 3, p. 7-30, 11.
- CONNER, K. R. A Historical Comparison of Resource-based Theory and Five Schools of Thought within Industrial Organization Economics: Do We Have a New Theory of the Firm? Journal of Management, v. 17, n. 1, pp. 121-154, 1991.
- COOPER, Cary L.; ARGYRIS, Chris. Dicionário Enciclopédico de Administração. São Paulo: Atlas, 2003.
- CORDOVIL, Domingos M. V. P. C.; XAVIER, F. M. & MOREIA, M. M. L. SILVEIRA, José Augusto Giesbrecht da. (Coord.). Varejo Competitivo. São Paulo: Atlas, 2003, V. 7, 292p
- CYRILLO, D.C. O papel dos supermercados no varejo de alimentos. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1987. 198p.
- DIERICKX, Ingemar & COOL, Karel. Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage. Management Science. v.35, n.12, Dec. 1989.

DREJER, I. Identifying innovation in surveys of services: a Schumpeterian perspective. *Research Policy*, v. 33, p. 51-562, 2004.

DRUCKER, Peter Ferdinand. *Inovação e Espírito Empreendedor (entrepreneurship): prática e princípios*; tradução de Carlos Malferrari. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

FIALHO, Márcio. Você reconhece a real importância de sua Frente de Caixa? Disponível em: <http://devitecnologia.blogspot.com.br/2016/05/voce-reconhece-real-importancia-de-sua.html>. Acesso em 19 jul. 2020.

GALLOUJ, F; WEINSTEIN, O. Innovation in services. *Research Policy*, v. 26, p. 537-556, 1997.

GHEMAWAT, PANKAJ. *A estratégia e o cenário dos negócios*. Porto Alegre, Editora Bookman, 2000.

HITT, MICHAEL A.; IRELAND, R. DUANE; HOSKINSSON, ROBERT E. *Administração Estratégica*. São Paulo, Thonson, 2001.

HUNT, SHELBY D. *A general theory of competition*. London, Sage Publications, 2000.  
HAUKNES, J. (1998) *Services in Innovation, Innovation in Services*, SI4S Final Report, STEP Group, Oslo.

Howells, J.R.L. e B.S Tether (2004), “Innovation in Services: Issues at Stake and Trends – A Report for the European Commission”, INNO-Studies 2001: Lot 3 (ENTR-C/2001), Brussels. de Jong, J.P.J., A. Bruins, W. Dolfsma e J. Meijaard (2003), *Innovation in Services Firms Explored: What, How and Why?*, EIM Report, Zoetermeer.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MALERBA, F. (2005), “Sectoral Systems: How and Why Innovation Differs Across Sectors”, Chapter 14 in J. Fagerberg, D. Mowery and R.R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.

MATTAR, Faúse N. *Pesquisa de Marketing*. São Paulo: Atlas, 2001.

MILES, I. (2005), “Innovation in Services”, Chapter 16 in J. Fagerberg, D. Mowery and R.R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.

NCR CORPORATION. *Self-Checkout: a global consumer perspective*. NCR Corporation, Georgia, p. 1-18, 2014. Disponível em: [https://www.ncr.com/sites/default/files/white\\_papers/RET\\_SCO\\_wp.pdf](https://www.ncr.com/sites/default/files/white_papers/RET_SCO_wp.pdf). Acesso em: 20 jul. 2020.

NISCZAK, Priscila M. *Teoria das Filas e Simulações aplicadas a caixas de autoatendimento e caixas-rápidos de um supermercado*. 2015. 72 p. Trabalho de conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Engenharia de Produção. Universidade Estadual de Maringá, 2015.

PAINEL LOGÍSTICO. Revista e Portal Especializado em Logística. Disponível em: <<http://www.painellogistico.com.br/tecnologia-inteligente-e-o-futuro-da-industria-que-atende-o-comerciointernacional/>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

OECD. Promoting innovation in services. Paris: OECD. DSTI/STP/TIP (2004)4/FINAL. 14 Oct. 2005a.

\_\_\_\_\_. Oslo manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd Edition. Paris: OECD. 2005b.

PAVITT, Keith. Sectorial patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. Research Policy. V.13, 1984, pp. 343-373.

PENNINGS, J. Innovations as Precursors of Organizational Performance, no Information Technology and Organizational Transformation: Innovation for the 21<sup>st</sup> Century Organization, GALLIERS, R. D. e BAETS, W. R. J. (org.). Chichester: John Wiley & Sons, 1998.

PORTER, Michael E. Vantagem competitiva das nações, Campus, Rio de Janeiro, 1990.

PORTER, Michael. Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

RANKING ABRAS. A distribuição da força do setor pelo Brasil. 2017. Disponível em: <<http://www.abrasnet.com.br/economia-e-pesquisa/ranking-abras/regionais/>>. Acesso em: 22 jul. 2020

RUMELT, Richard P. How much does industry matter? Strategic Management Journal, v.12, p.167-85, 1991.

ROJO, F. Supermercados no Brasil. São Paulo: Atlas, 1998.

SCHMALENSEE, Richard. Do markets differ much? American Economic Review, v.75, n.3, p.341-350, 1985.

SOARES, A. Código de barras: a presença visível da automação. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 31, n. 1, p. 59-68, jan./mar. 1991.

SUNDBO, J.; GALLOUJ, F. Innovation in services. SI4S Synthesis Paper (S2). 1998.

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change, 3/e. EUA: John Wiley & Sons, Chinchester, 2005.

ZENONE, Luís Carlos. CRM: conceitos e estratégias. São Paulo: Atlas, 2001. p. 87.  
WERNEFELT, Birger. A resource- based view of the firm. Strategic Management Journal. v. 5, p.171 – 180, 1984

\_\_\_\_\_. A resource-based view of the firm: ten years after. Strategic Management Journal, v.16, p.171-174, 1995.

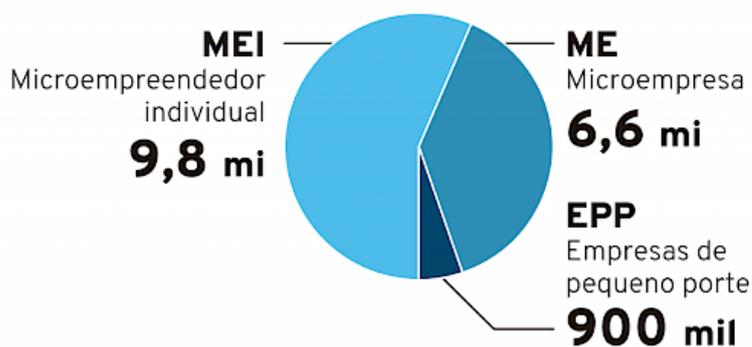


# PANORAMA DA CRISE ECONÔMICA NO SETOR DE BARES E RESTAURANTES PELA PANDEMIA DE COVID-19

Thiago Arrabal Uemura  
Kaue Francischelli Vitorino

## Introdução

O presente trabalho tem como objetivo mostrar as técnicas empregadas pelo Governo Brasileiro para minimizar o problema sócio econômico decorrente da pandemia de SARS-COV-II (COVID-19). Focando o estudo no setor de bares e restaurantes da cidade de São Paulo – SP, um dos setores mais afetados na cidade. Muitos estabelecimentos são familiares ou de pequenos empreendedores que não voltarão a funcionar pós-pandemia. As micro e pequenas empresas (MPE) geram 72,3%<sup>1</sup> dos empregos formais no país; as médias e grandes empresas (MGE) são responsáveis por 21%<sup>1</sup> sendo quase 3,5 vezes menor que as MPE (Varela, 2020). Isso demonstra a importância do governo em auxiliar estas pequenas empresas por meio de empréstimos com juros facilitados e da sociedade em valorizar este nicho de mercado comprando seus produtos neste momento complexo que passamos.



**Gráfico 1 – Quantidade de MEI e MEP**

Fonte: TORRENTE (2020)

## 1. A origem do COVID-19

Para compreender o que estamos combatendo, é uma doença zoonótica, ou seja, o vírus tem baixa capacidade de ser transmitido de uma espécie para outra, mas com uma mutação o mesmo pode infectar uma nova espécie (CUTHBERT, 2020). O patógeno se chama corona vírus por ter uma espécie de corona em volta dele. Em 2003 houve um surto de corona vírus matando 722 pessoas<sup>2</sup> em todo mundo, chamado síndrome respiratória aguda grave (SARS). Ela não se propagava no período de incubação no hospedeiro, com esta característica há maior facilidade em controlar os infectados.

Em 2019 surgiu um número significativo de pessoas com pneumonia na China, província de Hubei. Sendo uma cidade estratégica de grande movimentação de pessoas por estar localizada no centro logístico chinês de transporte, a cidade foi fechada para tentar minimizar o contágio das pessoas. Com a descoberta do SARS-COV-II (imagem 1 mostra o vírus) foi observado que a maior

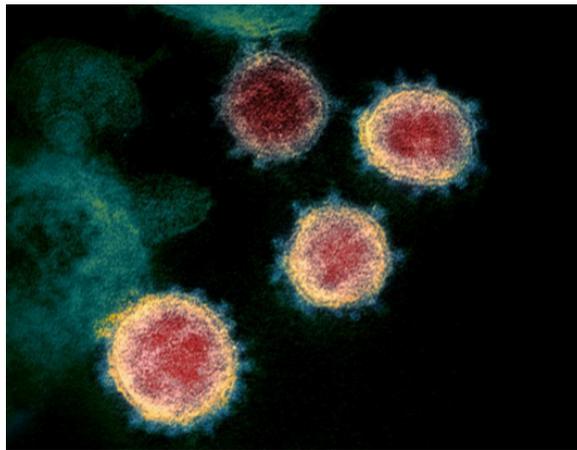
diferença entre esta e as cepas do SARS é que a pessoa com COVID-19 transmite o vírus sem apresentar nenhum sintoma da doença. (MARQUES et all, 2020)

A transmissão é por meio de aerossóis sendo capaz de aderir em poeira e voar por uma grande distância no ar e de sobreviver por dias em partículas duras como metal (MARQUES et all, 2020). Desta forma, o maior problema são as pessoas assintomáticas que tem o vírus incubado no seu corpo e transmite para as pessoas sem saber e pode nunca manifestar a doença, mas a mortalidade é baixa 2%<sup>3</sup>, podendo ser influenciada pela baixa taxa de teste no mundo. As pessoas podem criar imunidade por imunização de rebanho que significa infectar entre 60% - 80%<sup>4</sup> da população assim é esperado que o vírus não circule mais e a doença desapareça. (Instituto Butantan, 2020)

<sup>1</sup> Fonte SEBRAE NACIONAL

O problema da imunização de rebanho é a escalada da doença, pois é necessário controlar o índice de pessoas infectadas e não sobrecarregar o sistema de saúde, de forma que parcelas da população se infectem e haja leitos disponíveis nos hospitais para atender as pessoas com necessidade de internação.

Outra visão do Imperial College é que não tendo nenhuma intervenção como o isolamento social, da população de sete bilhões de pessoas, 40 milhões morreriam de SARS-COV-II, com a estratégia de isolar os idosos haverá uma taxa de 60% de sobrevivência e desaceleração de infecção da população de 40%, salvando assim 20 milhões de vidas. (G1, 2020)



**Imagem 1 - Partículas do vírus SARS-COV-II em microfotografia em cores realçadas produzida por microscópio eletrônico.**

Fonte: National Institute of Allergy and Infectious Diseases

<sup>2</sup> Dados da FPA agência de notícias global

<sup>3</sup>Artigo publicado por Wall Street Journal, médico acadêmico da Universidade de Stanford, dos Estados Unidos levanta este dado e Maria Eduarda Ledo faz a reportagem sobre taxa de Mortalidade do Coronavírus Pode Ser Inferior a 2%

<sup>4</sup> Dados do Instituto Butantan

## 2. Medida econômica governamental para pandemia COVID-19 (Corona vírus)

Com a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarando a pandemia global de SARS-COV-II (COVID-19, Corona vírus) no dia onze de março de 2020, com as recomendações de medida de prevenção de contaminação como evitar aglomerações, limpeza de áreas comuns e higienização do local de trabalho frequentemente. Para combater a pandemia a União emitiu em especial a Lei nº 13.979/2020, o Decreto Legislativo nº 6/2020, o Decreto nº 10.282/2020 e as Medidas Provisórias (MPVs) 927, 931 e 936/2020. Além disso, esta medida é um auxílio para que as empresas não demitam funcionários estratégicos por passar por problemas econômicos com o mercado em baixa, o consumo parado e a taxa de desemprego crescendo.

Considerando que nos termos da MPV nº 936/2020 conforme apêndice A, em especial dos artigos sendo, Art. 2º que com a suspensão do contrato de trabalho, o empregado irá receber 30% do seu salário e 70% do seguro desemprego do governo, desta forma o governo auxilia as MPE e as MGE em um curto espaço de tempo de no máximo dois meses conforme Art. 6º. E para o setor de empresas elegidas essenciais pela autoridade e as indústrias, há a vantagem de redimensionar a sua linha de produção ou serviços podendo rever o contrato de trabalho e o funcionário trabalhar por 3 meses com escala reduzida de 50 ou 70%. Estas ações estão sendo de grande ajuda para diversos setores, além das medidas de curto prazo haverá necessidades de outras para longo prazo.

A medida mais esperada pelas MPE é uma linha de crédito, mas o governo somente criou para os microempreendedores individuais (MEI), chamada de programa nacional de apoio as microempresas e empresas de pequeno porte (PRONAMPE), o recurso tem garantia pelo fundo garantidor de operações (FGO) sendo um fundo público. Em caso de prejuízo o governo irá cobrir 85% das perdas do PRONAMPE, o valor a ser liberado pelo governo é de três bilhões de reais, deixando ainda uma grande parcela da população sem um respaldo. (TEMÓTO, 2020)

Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em conjunto com Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (2020), as ações de auxílio pelos governos de cada país para manter empregos nas suas economias. As ações foram divididas em quatro pontos sendo o primeiro incentivar o pagamento de impostos para o governo ter capital, a ampliação de prazos para quitação de empréstimos, em seguida assegurar empregos, com a redução da carga tributária sobre empregos e por fim auxílio no pagamento de parte dos salários por um período visando a redução de demissões. Desta forma o governo brasileiro realizou a MPVs 927, 931 e 936/2020, mas a falta de liberação de empréstimos para as empresas gera outro problema.

A pesquisa FGV, SEBRAE (2020) levanta a questão da falta de crédito para as MEI, que sofrem dificuldades econômicas. 51,4% das MPE não tiveram acesso ao crédito solicitado, deste potencial 68,5% são MEI, as empresas não tiveram o crédito aprovado por estar negativa no cadastro informativo municipal (CADIN) e na centralização de serviços dos bancos (SERASA). Destas, 25,3% são por débitos anteriores, além de altas taxas de juros (18,8%) e 13% por falta de garantia ou avalistas. Quatro em cada dez empresas esperam o retorno da instituição financeira sobre a solicitação de crédito.

Com estes dados, a FGV e SEBRAE (2020) estimam que as MEI precisam de duzentos bilhões de reais para conseguir passar pela pandemia e minimizar os efeitos sociais da crise. Levando em conta os dados do Banco Central do ano anterior, a demanda por crédito seria de 475

bilhões de reais, mas somente 270 bilhões foram concedidos, tendo um desfalque de 202 bilhões de reais.

Há dificuldade também na liberação do crédito pela estrutura bancária financeira, sendo poucos grandes bancos que concedem créditos a empresas que tem capacidade de oferecer garantias, desta forma a pandemia somente potencializou a má distribuição financeira já encontrada no país. Sendo assim, as MEI são as que menos têm acesso ao empréstimo. Se sujeitando a cheques especiais, ou empréstimos de capital de familiar e, por ultimo, o bancário.

O estudo ainda aponta, conforme gráfico 2 a seguir, que o setor de alimentação terá uma queda de 58% sendo o segundo setor que sofreu mais com a crise causada pela pandemia. (FGV, SEBRAE; 2020) Segundo ABRASEL (2020), um quarto dos estabelecimentos do setor de alimentação não irão conseguir passar pela crise econômica. No Estado de São Paulo 87% das empresas não têm acesso ao crédito e 71% dos empresários tem a percepção que as medidas do governo não auxiliaram o seu negocio.



**Gráfico 2 - Impacto da Covid-19 sobre o faturamento das MMPEs por setor em porcentagem**

Fonte: TORRENTE (2020)

O Governo juntamente com o ministério da economia anunciou o Fundo Garantidor de Operações (FGO) que liberou 15,9 bilhões de reais para crédito para pequenos negócios. Este valor faz parte do PRONAMPE (ROCHA; 2020). Esta liberação foi feita na primeira quinzena do mês de junho de 2020, três meses após o início do decreto de pandemia pelo Senado Federal (Governo do Brasil; 2020).

Vindo com um atraso muito alto e com um valor baixo segundo citado anteriormente pela pesquisa da FGV, SEBRAE. Outro ponto levantado é que a somente 6% do PRONAMPE chegou as MEI, este apoio foi feito para socorrer 4,6 milhões de empresas com faturamento anual de até 4,8 milhões de reais. Destes 6%, 80% são micro empresas, em apenas duas semanas da liberação do apoio de crédito já haviam sido aprovados 1,07 bilhões de reais em empréstimos, sendo 99,5% realizada pela Caixa Econômica Federal e o restante pelo Banco do Brasil. (TORRENTE; 2020a)

A Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) também auxiliará a distribuição deste crédito, mas há demora para esta realização. O Ministério da Economia alega que isso é a falta de implementação tecnológica nos bancos, assim demandando mais tempo hábil para a realização da liberação deste crédito. (TORRENTE; 2020a)

Apesar do lançamento do PRONAMPE para o acesso ao crédito, uma grande parcela dos empresários não consegue obtê-lo. Segundo o presidente da ABRASEL nem um associado conseguiu empréstimo do PRONAMPE. Isso demonstra que o crédito ainda não está chegando à outra ponta e assim há a possibilidade de mais estabelecimentos fecharem e terem um aumento da taxa de desemprego.

### Medida de segurança em bares e restaurantes

Com a reabertura do comércio e em especial sobre bares e restaurantes, conforme a tabela a seguir disponibilizada pelo Governo de São Paulo – SP mostra a liberação gradual do comércio pela flexibilização. Com este tipo de liberação em fases o comércio tem tempo hábil para se adaptar. No apêndice B, a tabela adaptada mostra as adequações e recomendações da associação brasileira de bares e restaurantes (ABRASEL, 2020) relevantes e úteis para o nicho deste mercado.

Atividades	Fases				
	1	2	3	4	5
Espaço público	X	X	X	X	V
Atividades imobiliárias	X	O	V	V	V
Concessionárias	X	O	V	V	V
Escritórios	X	O	V	V	V
Bares, restaurantes e similares	X	X	O	O	V
Comércio	X	O	O	O	V
Shopping center	X	O	O	O	V
Salão de beleza	X	X	O	O	V
Academia	X	X	X	O	V
Teatro, cinemas	X	X	X	X	V
Promover eventos que geram aglomeração, incl. esportivos	X	X	X	X	V
Indústria não essencial	V	V	V	V	V
Construção civil	V	V	V	V	V
Educação	A	A	A	A	A
Transporte	A	A	A	A	A
Legenda					
X - Fechado	O – Aberto com restrições				
V - Aberto	A – A ser definido				

**Tabela 1- Atividades liberadas nas fases**

Fonte: Adaptado Portal do Governo do estado de São Paulo (2020)

A análise destas cinco fases de critérios da pandemia, que variam de alerta máximo com apenas a liberação dos serviços essenciais, até a liberação controlada de todas as atividades com novas regras de funcionamento, conforme tabela 2 a seguir. (R7, 2020)

A classificação das áreas e cidades das fases do plano São Paulo é revisada a cada quatorze dias fazendo subir ou descer de patamar, pelos critérios da taxa de ocupação de leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) por 100 mil habitantes, a evolução da pandemia com o índice de novos

casos, nos últimos setes dias, novas internações por Covid-19 ou por síndrome respiratória aguda-grave (SARS) e número de óbitos de Covid-19, com isso se realiza a classificação das fases de 1 a 5.

<b>Fase</b>	<b>Nível</b>	<b>Descrição</b>
<b>1</b>	<b>Alerta máximo</b>	Fase de contaminação, com liberação apenas dos serviços essenciais.
<b>2</b>	<b>Controle</b>	fase de atenção, com liberações de escritórios, concessionárias, atividades imobiliárias, shopping centers e comércio, porém com restrições.
<b>3</b>	<b>Flexibilização</b>	Fase controlada, com maior liberação de atividades, como atividades imobiliárias, concessionárias e escritórios - sem restrições-, e bares, restaurantes e similares, comércio, shopping centers e salões de beleza - com restrições.
<b>4</b>	<b>Abertura parcial</b>	Fase decrescente, com apenas uma diferença em relação à fase 3, a abertura de academias - com restrições.
<b>5</b>	<b>Normal controlado</b>	Fase de controle da doença, liberação de todas as atividades com protocolos - podem reabrir teatros, cinemas e espaços públicos e ocorrer jogos de futebol e outros eventos esportivos.

**Tabela 2 – Fases da pandemia**

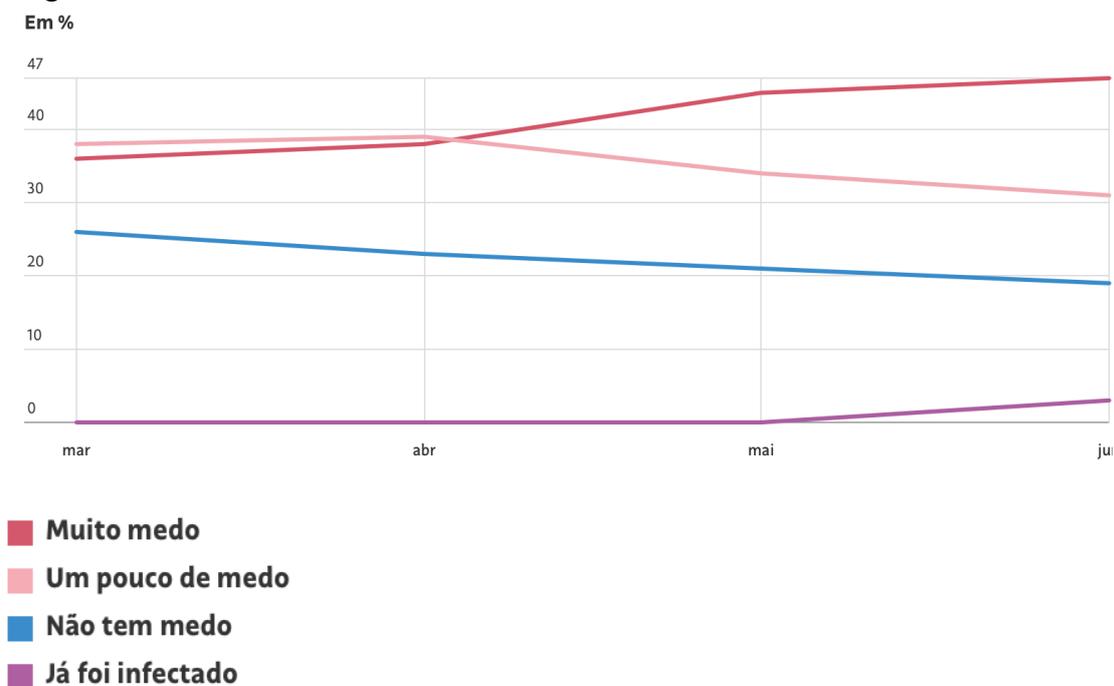
Fonte: Adaptado R7, 2020

Assim, os bares, restaurantes e similares conforme tabela 1 somente podem abrir na terceira fase em diante e nas fases um e dois somente podem funcionar com delivery ou retirada de alimento na porta do estabelecimento sem entrar dentro do mesmo.

Somente no nível três de flexibilização, há a liberação da utilização dos estabelecimentos como bares, restaurantes e similares conforme apresentado na tabela 2. Desta forma, com protocolos de segurança impostos pelo governo a reabertura gradual do estabelecimento pode ser feita.

### 3. Medo na população

O medo de se infectar por Covid-19 está aumentando na sociedade. Com o aumento de casos e pessoas mais próximas se infectando, há um aumento gradual do medo na sociedade de adquirir a o vírus. A pesquisa Datafolha expõe dados sobre o medo da população brasileira, a pesquisa foi realizada nos dias 23 e 24 de junho, por telefone entrevistando duas mil e desceis pessoas em todo território nacional, a margem de erro é dois pontos percentuais conforme gráfico a seguir 2.

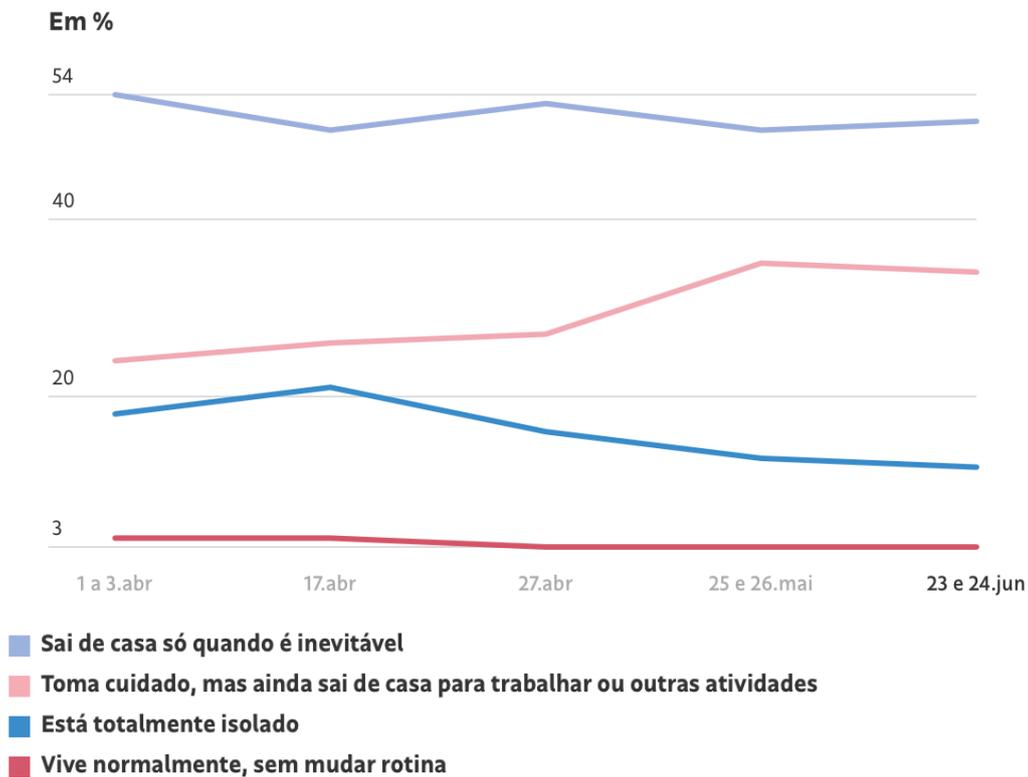


**Gráfico 2 – Medo de ser infectado por Covid-19**

Fonte: AMÂNCIO; 2020

As pessoas que declaram ter muito medo são maioria entre as mulheres sendo 53% contra 41% dos homens, a parcela da população mais pobre que tem algum medo é de 51% contra 36% dos mais ricos. A taxa entre moradores da região Nordeste é de 52% (AMÂNCIO; 2020), tendo esta preocupação por ser uma das regiões do país que tem menos leitos de hospital por habitante, estando em penúltimo lugar somente perdendo para o Norte. (AMIB; 2020)

Mesmo com o crescimento da taxa de medo de ser infectado, a porcentagem de pessoas que relatam não sair de casa por motivo fútil tem diminuído. No começo de abril era 18%, no mesmo mês houve um aumento e chegou a 21%, mas caiu para 12%, como demonstrado no gráfico 3 a seguir. A pesquisa também evidência que o isolamento social está caindo com a reabertura do comercio e há um percentual crescente da população que está saindo de sua residência sem motivo.



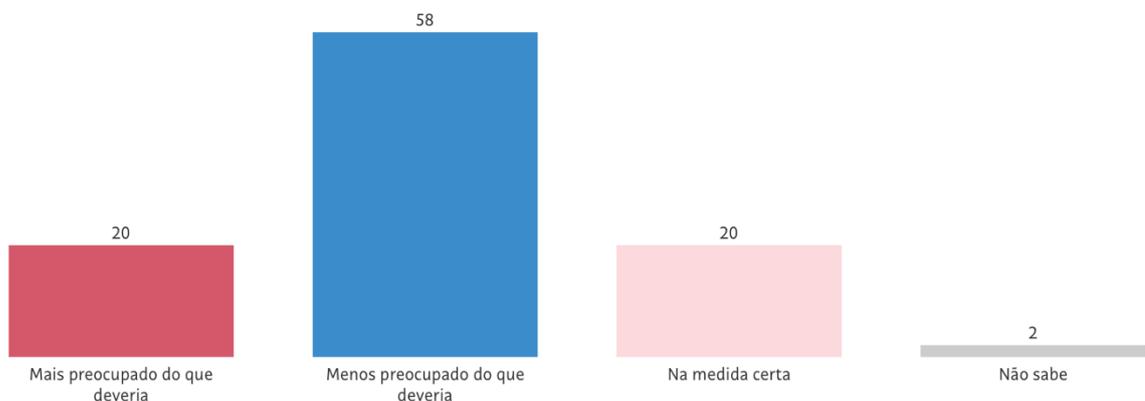
**Fonte: Gráfico 3 – Isolamento Social**

Fonte: AMÂNCIO; 2020

Segundo a Datafolha as pessoas mais pobres se isolam mais que os mais ricos. Os entrevistados com renda familiar de até dois salários mínimos, 14% alegam estar em isolamento total. A proporção cai para 10% para quem ganha mais de dez salários mínimos. A taxa de pessoas que sai de casa só quando é inevitável está em 51% pelo o erro da pesquisa não teve aumento ou diminuição. (AMÂNCIO; 2020)

Como a população acha que está preocupada com a pandemia, 58% acham que menos preocupado do que deveriam, empatados com 20% os que presumem estar mais preocupados do que deveria e na medida certa, isso demonstra este gráfico 4 a seguir.

Acha que o brasileiro está (em %)



Fonte: Gráfico 4 – Maioria acha que a população está menos preocupada do que deveria

Fonte: AMÂNCIO; 2020

Com este panorama de receio de ser infectado, a população irá sair menos para consumir. Assim o empresário deve se planejar para um mercado menos aquecido presencial e um mercado maior de entrega de produtos via delivery.

A realização de selos para pôr no estabelecimento comercial que segue as normas de prevenção contra COVID-19, como o da prefeitura do Rio de Janeiro, lançada no dia 2 de junho, segue a imagem abaixo. O selo seria uma forma de tranquilizar o consumidor mostrando que o estabelecimento foi verificado e que segue todas as medidas de segurança, estabelecida pelo município.



**Imagem 2 - Selo de conformidade do plano de reabertura do Município do Rio**

Fonte: G1 Rio, 2020

O estabelecimento com selo deve seguir as normas que garantem o selo de conformidade que são: disponibilizar álcool gel 70%, sabão líquido e papel toalha, manter os ambientes arejados, dar equipamentos de proteção individuais (EPIs) para os funcionários, encaminhar imediatamente ao médico o funcionário com sintomas, fazer limpeza do ambiente a cada três horas e divulgar as medidas de prevenção. (G1 Rio, 2020)

## Conclusão

Com base na introdução e na análise realizada, conclui-se que o cenário atual da pandemia se encontra incerto e com a elevação do desemprego no Brasil decorrente de uma falta de políticas públicas e de preparo governamental, as consequências da pandemia no segmento de bares e restaurante tende a se agravar a curto e médio prazo.

A adoção de selo de conformidade como feito pela prefeitura do Rio de Janeiro, para as pessoas terem menos receio de que o estabelecimento não esteja seguindo todos os padrões estabelecidos pelo governo e assim gerar mais credibilidade aos seus clientes e colaboradores. Sendo uma política a ser seguida até mesmo em âmbito estadual ou adoção deste selo por outros municípios.

Há falta do governo em perceber que a economia na metrópole de São Paulo se dá hoje por conta da lei de zoneamento implantada anos atrás, que as grandes indústrias se mudaram para o interior e/ou para outros estados e hoje quem mantém os empregos de uma grande parcela da população são as MEI e MGE. Desta forma teria que ter uma atenção maior para que esta parcela da população não sofra diretamente com a crise ou sofra de uma forma mais amena.

A necessidade de liberação de crédito para que estas empresas não fechem se demonstra indispensável, para que a pandemia não acabe somente com vidas humanas, mas também com a economia nas cidades, com milhões de pessoas desempregadas e influenciando até mesmo o aumento da pobreza extrema na nossa sociedade.

Desta forma, a necessidade de dar crédito a estas empresas no intuito da economia se recuperar após a passagem desta pandemia e consiga uma recuperação com mais agilidade, não fechando as empresas, mas deixando-as com certa segurança econômica para voltar a ativa quando possível.

## Referencias

ABRASEL; As recomendações e cuidados para uma reabertura com segurança <<https://abrasel.com.br/revista/gestao-do-setor/as-recomendacoes-e-cuidados-para-uma-reabertura-com-seguranca/>> Acessado 30 jun 2020

ABRASEL; **Micro e pequenas empresas precisam de R\$ 200 bi em socorro** <<https://abrasel.com.br/noticias/noticias/micro-e-pequenas-empresas-precisam-de-r-200-bi-em-socorro/>> Acessado 25 jul 2020a

AMÂNCIO; Thiago. Medo do coronavírus aumenta, mas isolamento total diminui, mostra Datafolha. 12% dos entrevistados relataram só sair quando é inevitável, contra 21% em abril <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/medo-do-coronavirus-aumenta-mas-isolamento-total-diminui-mostra-datafolha.shtml>> Acessado 25 jul 2020

AMIB; AMIB apresenta dados atualizados sobre leitos de UTI no Brasil <[https://www.amib.org.br/fileadmin/user\\_upload/amib/2020/abril/28/dados\\_uti\\_amib.pdf](https://www.amib.org.br/fileadmin/user_upload/amib/2020/abril/28/dados_uti_amib.pdf)> Acessado 01 jul 2020

CUTHBERT; Lori. **Como infecções como as do coronavírus passam de animais para pessoas?** <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/ciencia/2020/04/doencas-zoonoticas-zoonoses-infecao-coronavirus-animais-humanos-covid-19-ebola>> Acessado 25 jun 2020

FGV, SEBRAE. **Crédito no Brasil e MPEs em tempo de COVID-19 - 3ª Edição do Sebrae | Maio 2020** <<https://fgvprojetos.fgv.br/artigos/credito-no-brasil-e-mpes-em-tempo-de-covid-19-3a-edicao-do-sebrae-maio-2020>> Acessado 25 jul 2020

G1; Sem isolamento e ações contra a Covid-19, Brasil pode ter até 1 milhão de mortes na pandemia, diz estudo <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/27/sem-isolamento-e-acoes-contr-a-covid-19-brasil-pode-ter-ate-1-milhao-de-mortes-na-pandemia-diz-estudo.ghtml>> Acessado 25 jun 2020.

G1 RIO; Comércio do Rio terá selo para medidas contra a Covid-19 Lojas, restaurantes e outros serviços no município receberão um ‘atestado de conformidade’ das medidas de prevenção. Rio está na primeira das seis fases da reabertura. <<https://g1.globo.com/rj/rio-de>

janeiro/noticia/2020/06/04/comercio-do-rio-tera-selo-para-medidas-contr-a-covid-19.ghtml>  
Acessado 01 jul 2020.

Governo do Brasil; **Entra em vigor estado de calamidade pública no Brasil**  
<<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/entra-em-vigor-estado-de-calamidade-publica-no-brasil>> Acessado 01 agosto 2020.

Ledo, Maria Eduard; Taxa de Mortalidade do Coronavírus Pode Ser Inferior a 2%  
<<https://www.rededorsaoluiz.com.br/instituto/idor/novidades/taxa-de-mortalidade-do-coronavirus-pode-ser-inferior-a-2>> Acessado 25 jun 2020.

MARQUES et all; DIANA, AMY MCKEEVER, KELSEY NOWAKOWSKI. Tudo o que já sabemos sobre o novo coronavírus <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/ciencia/2020/04/tudo-o-que-ja-sabemos-sobre-o-novo-coronavirus-covid-19-pandemia>> Acessado 25 jun 2020

National Institute of Allergy and Infectious Diseases; <[https://www.nationalgeographicbrasil.com/ciencia/2020/04/tudo-o-que-ja-sabemos-sobre-o-novo-coronavirus-covid-19-pandemia?gallery=51431&image=novel-coronavirus-sars-cov-2\\_49534865371\\_o](https://www.nationalgeographicbrasil.com/ciencia/2020/04/tudo-o-que-ja-sabemos-sobre-o-novo-coronavirus-covid-19-pandemia?gallery=51431&image=novel-coronavirus-sars-cov-2_49534865371_o)>Acessado 25 jun 2020

OPAS; Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)  
<[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875)>Acessado 25 jun 2020.

ROCHA, I. A., J. Lindner; Governo anuncia R\$ 15,9 bi para empréstimos a pequenos negócios  
<<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/06/10/governo-anuncia-r-159-bi-para-emprestimos-a-pequenos-negocios.htm?cmpid=copiaecola>> Acessado 3 ago. 2020

Instituto Butantan; O QUE É IMUNIDADE DE REBANHO <<http://coronavirus.butantan.gov.br/ultimas-noticias/o-que-e-imunidade-de-rebanho>> Acessado 25 jun 2020.

Varella, Claudia; Em fevereiro, micro e pequenas empresas criaram 72% das vagas com carteira. <<https://economia.uol.com.br/empreendedorismo/noticias/redacao/2019/03/28/>

micro-e-pequenas-empresas-geracao-emprego-fevereiro.htm> Acessado 26 jun 2020.

Temóteo, Antonio; Caixa recebeu 64,5 mil pedidos de empréstimos de micro e pequenas empresas <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/18/caixa-recebeu-645-mil-pedidos-de-emprestimos-de-micro-e-pequenas-empresas.htm>> 18/06/2020 Acessado 26 jun 2020.

TORRENTE; A. "Micro e pequenas empresas precisam de R\$ 200 bi em socorro. Educação e alimentação sofrem mais": <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/micro-pequenas-empresas-credito-socorro-pandemia-fgv/>> Acessado 26 jun 2020.

TORRENTE; A. Micro e pequenas empresas sem crédito: Pronampe só emprestou 6% dos recursos <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/pronampe-credito-micro-e-pequenas-empresas-nao-chega-na-ponta/>> Acessado 01 agosto 2020a.

R7; Próximo desafio da retomada em São Paulo é reabrir restaurantes < <https://noticias.r7.com/sao-paulo/proximo-desafio-da-retomada-em-sao-paulo-e-reabrir-restaurantes-23062020>>Acessado 30 jun 2020.

Portal do Governo; Dados que determinam fases do Plano SP estão disponíveis online <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/dados-que-determinam-fases-do-plano-sp-estao-disponiveis-online/>> Acessado 30 jun 2020.

## Apêndice A

Art. 1º - Durante a vigência deste termo aditivo ao contrato de trabalho, as partes convencionam a suspensão temporária do contrato de trabalho.

Art. 2º - Com a suspensão do contrato de trabalho, o empregado fará jus ao recebimento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a ser pago com recursos da União, nos termos da MPV nº 936/2020, que terá como base o valor do seguro desemprego nos termos do art. 5º da lei nº 7.998, de 1990, que no caso deste instrumento, equivalente a 70% (Setenta por cento), a empregadora compromete-se pagar uma ajuda de custo de 30% (trinta por cento) do salário base do empregado.

Art. 3º - Durante o período da suspensão, o empregado não fará jus ao recebimento do vale transporte, recebendo, contudo, do empregador todos os benefícios concedidos, vale alimentação e convênio médico.

Art. 4º - A jornada de trabalho e o salário pago anteriormente serão restabelecidos no prazo de dois dias corridos, contado:

I - da cessação do estado de calamidade pública;

II - da data estabelecida no acordo individual como termo de encerramento do período de suspensão; ou

III - da data de comunicação do empregador que informe ao empregado sobre a sua decisão de antecipar o fim do período de suspensão.

Art. 5º - Fica reconhecida a garantia provisória no emprego ao empregado, durante o período acordado de suspensão do contrato de trabalho e após o restabelecimento da jornada de trabalho e de salário, por período equivalente ao acordado para a referida suspensão, ressalvada a dispensa por justa causa ou a pedido do empregado.

Art. 6º - O disposto no presente aditivo tem caráter provisório e vigorará no período de 30 (trinta) dias, podendo este período ser prorrogado por mais 30 (trinta) dias, a critério do empregador e por aviso simples, conforme a situação do avanço do COVID-19.

Art. 7º - O empregador, a seu critério, poderá antecipar o fim do período de suspensão pactuado, comunicando sua decisão ao empregado, que retornará às condições anteriores no prazo de dois dias corridos.

Art. 8º - A recusa injusta do empregado ao retorno ao regime normal de trabalho será considerada infração contratual grave.

Art. 9º - O empregador comunicará a celebração deste termo aditivo ao contrato de trabalho, ao Ministério da Economia e ao respectivo sindicato laboral, no prazo de até dez dias corridos.

Art.10º - Ficam ratificadas as demais cláusulas do contrato de trabalho, desde que não contrariem o que ficou convencionado no presente termo aditivo ao contrato de trabalho.

## Apêndice B

Adequação das instalações	
Número	Adequações
<b>1</b>	Diminua a capacidade de público do estabelecimento, de modo que seja possível uma separação mínima de 1m (um metro) entre as cadeiras ou 2m (dois metros) entre as mesas.
<b>2</b>	Promova o distanciamento de 1m entre pessoas nas filas na entrada ou para o pagamento. Você pode, por exemplo, fazer marcações no chão com essa distância. Estabelecer o distanciamento também vale para o pessoal da cozinha e, se possível, dívida em turnos.
<b>3</b>	Disponibilize álcool em gel 70% para os clientes, na entrada e em pontos estratégicos do estabelecimento.
<b>4</b>	Reforce a higienização do piso e de superfícies com detergente e sanitizantes adequados, seguindo as orientações do fabricante. Existem no mercado produtos químicos 2 em 1, ou seja, detergente e sanitizante juntos no mesmo produto.
<b>5</b>	As lixeiras devem ser providas de tampa e pedal, nunca com acionamento manual - e precisam ser mantidas higienizadas diariamente.
<b>6</b>	Privilegie a ventilação natural do ambiente. No caso do uso de ar-condicionado, faça manutenção e limpe os filtros diariamente.
<b>7</b>	Mantenha os dispensers e papeleiras dos lavatórios dos clientes, abastecidos de sabonete líquido, papel toalha descartável e, se possível, álcool em gel 70%. O mesmo para os banheiros dos colaboradores.
<b>8</b>	Realize o controle de entrada e saída dos clientes a fim de evitar aglomerações.
<b>9</b>	Repense o modelo de seu cardápio. Se não for possível abolir o menu físico (escrevendo os itens em uma lousa, por exemplo), prepare um modelo plastificado, que possa ser higienizado após o uso. Outra ideia é ter um cardápio digital, que o cliente pode acessar lendo um QR Code pelo celular.
<b>10</b>	Realize a limpeza e desinfecção de objetos e superfícies que sejam tocados com frequência, utilizando água e sabão ou borrifando álcool. As mesas e cadeiras dos clientes devem ser higienizadas após cada refeição. Os banheiros devem ser limpos de hora em hora.
<b>11</b>	Reforce as boas práticas na cozinha e reserve espaço para a higienização prévia dos alimentos crus, como frutas, legumes e verduras. Existem produtos específicos no mercado. Ou use uma solução de água sanitária na proporção de 10 ml (veja no rótulo se pode ser usada para alimentos) para 1 litro de água. Deixe os alimentos na solução por 10 minutos e depois enxágue em água corrente.
<b>12</b>	O uso de máscaras pelos colaboradores fica a critério do estabelecimento (segundo as últimas normas da Anvisa), mas seguindo também a legislação local. Se decidir promover o uso, deve instruí-los sobre a correta utilização, realizando a troca no mínimo a cada 4h de trabalho ou sempre que se fizer necessário.
<b>13</b>	Os colaboradores devem vestir o uniforme somente no local de trabalho. Uniformes, EPIs e máscaras não devem ser compartilhados.
<b>14</b>	Mantenha atenção redobrada no contato entre motoristas de fornecedores e funcionários do restaurante durante o recebimento de mercadorias, garantindo o afastamento. Tenha também atenção no contato com os entregadores no delivery.
<b>15</b>	O colaborador deve ser afastado em caso de constatação ou suspeita de que tenha contraído uma enfermidade ou problema de saúde.
<b>16</b>	Nas áreas de manipulação de alimentos é proibido todo ato que possa contaminar os alimentos, como: comer, fumar, tossir, espirrar se coçar, tocar o nariz, orelhas ou boca,

	falar desnecessariamente sobre os alimentos, usar o celular ou realizar outros hábitos inseguros.
17	Faça reuniões de alinhamento todo dia. Use a ferramenta do DDS (Diálogo Diário de Segurança) e reforce as medidas para os colaboradores.
18	Fale da importância da distância de 1m entre os funcionários na área de produção e reforce a necessidade de manter distância segura e evitar o contato com os clientes. Demonstre que é possível ser amistoso sem abraços ou apertos de mão.
19	Oriente os funcionários para que evitem conversas desnecessárias. Informe a eles sobre as atualizações diárias da situação da pandemia e não deixe que as <i>fake news</i> tomem conta do noticiário interno.
20	Você pode designar um funcionário para repassar as informações aos colegas. Todo dia um colaborador diferente pode ser o encarregado, isso reforça o espírito de equipe.
21	O colaborador deve ser o centro do cuidado por parte dos proprietários ou gerentes. Eles devem ter toda a atenção. Cuide da saúde física e mental dos funcionários. Esteja próximo para dar confiança e segurança e lembre-se sempre que trabalho em equipe é fundamental. Avalie permitir que funcionários administrativos pratiquem o home office (trabalho a partir de casa).
<b>Orientações para o relacionamento com clientes</b>	
22	Comunicação é essencial. Não basta adotar as medidas. Informe aos clientes que o seu estabelecimento é comprometido com as boas práticas e com a segurança, para que eles se sintam seguros. Treine a equipe para falar sobre as medidas de segurança, utilize cartazes no salão e nos banheiros, displays de mesa. Também faça a comunicação no site e/ou redes sociais.
23	Oriente os consumidores a fazer o pagamento preferencialmente com cartões ou através do celular, evitando a manipulação de notas e moedas.
24	Informe aos clientes sobre a importância de evitar o compartilhamento de talheres, copos e outros objetos à mesa (como o telefone celular). Coloque um cartaz alertando que clientes com sintomas (febre, tosse) não devem permanecer no restaurante.
25	Nos banheiros e lavatórios, coloque cartazes com instruções sobre a lavagem correta das mãos e sobre o uso do álcool em gel.
26	Se a legislação local exigir que os clientes usem máscara ao entrar no estabelecimento (só tirando para comer), avalie a possibilidade de o restaurante oferecer máscaras descartáveis.
<b>Restaurantes a quilo ou bufês</b>	
27	Disponibilize luvas de plástico descartáveis na entrada do bufê, para que os clientes se sirvam.
28	Coloque um dispenser com álcool em gel 70% na entrada do bufê.
29	Os alimentos no bufê devem ser cobertos com protetores salivares com fechamentos laterais e frontal.
30	Ofereça talheres higienizados em embalagens individuais (ou talheres descartáveis), além de manter os pratos, copos e demais utensílios protegidos.
31	Na fila, faça marcações no chão com a distância de 1m entre as pessoas.
32	Disponha os temperos em sachês.
33	Repense o cardápio para a nova situação.
<b>Método de pagamento</b>	
34	Instale uma barreira de acrílico no caixa, se possível.
35	Cubra a maquininha com filme plástico, para facilitar a higienização após o uso.
36	Demarque no chão as posições da fila para pagamento, estabelecendo o mínimo de 1m entre as pessoas.
37	Coloque um dispenser com álcool em gel no caixa para clientes

# ASPECTOS ECONÔMICOS DA CRISE DO COVID-19: DO PLANO REAL AO GOVERNO BOLSONARO.

## ECONOMIC ASPECTS OF THE COVID-19 CRISIS: from the Real plan to the Bolsonaro government

Cristovão Pimentel Villaça  
Pedro Henrique Bento Amodeo

### Resumo

Este artigo apresenta uma análise referente à crise econômica do COVID-19, a partir de uma perspectiva histórica, que abrange desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso até o presente momento do mandato Bolsonaro (Setembro de 2020). Através de embasamento teórico pautado em autores como economistas, sociólogos, juristas e filósofos, além de portais de notícias, o presente texto considera as diversas políticas adotadas pelo governo brasileiro e relaciona a progressiva interferência do Estado na economia, excesso de burocracia e ineficiência dos órgãos públicos, como alguns dos fatores que culminaram na atual crise econômica, intensificada pelo novo coronavírus. Sendo assim, é cabível assumir que tais ações, que visam garantir poder, acabam por distorcer a função social da política e do Estado. Dessa forma, a fraqueza das instituições brasileiras acaba por influenciar, negativamente, nas transações e negociações que exigem o Estado Brasileiro como mediador. A situação de fragilidade econômica como a recém observada, portanto, tem como um de seus fatores determinantes a ineficácia da política e gestão brasileiras.

Palavras-chave: coronavírus; política pública; liberalismo; teoria da escolha pública; nova economia institucional.

ECONOMIC ASPECTS OF THE COVID-19 CRISIS: from the Real plan to the Bolsonaro government

### Abstract

This article presents an analysis of the economic crisis of the COVID-19, from a historical perspective, covering from the first term of Fernando Henrique Cardoso until the present moment of the Bolsonaro mandate (September 2020). Through theoretical embodiment guided by authors such as economists, sociologists, jurists and philosophers, in addition to news portals, this text considers the various policies adopted by the Brazilian government and relates the progressive interference of the State in the economy, excessive bureaucracy and inefficiency of public bodies, as some of the factors that culminated in the current economic crisis, intensified by the new coronavirus. It can therefore be assumed that such actions, aimed at guaranteeing power, end up distorting the social function of politics and the State. In this way, the weakness of Brazilian institutions ends up influencing, negatively, the transactions and negotiations that require the Brazilian State as mediator. The situation of economic fragility as recently observed, therefore, has as one of its determining factors the inefficiency of Brazilian politics and management

Keywords: coronavírus; public politics; liberalism; theory of public choice; new institutional economy.

## **ASPECTOS ECONÔMICOS DA CRISE DO COVID-19: do plano Real ao governo Bolsonaro**

### **Resumén**

Este artículo presenta un análisis de la crisis económica de la COVID-19, desde una perspectiva histórica, abarcando desde el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso hasta el momento actual del mandato de Bolsonaro (septiembre de 2020). A través de la encarnación teórica guiada por autores como economistas, sociólogos, juristas y filósofos, además de los portales de noticias, este texto considera las diversas políticas adoptadas por el gobierno brasileño y relaciona la progresiva interferencia del Estado en la economía, la excesiva burocracia y la ineficiencia de los organismos públicos, como algunos de los factores que culminaron en la actual crisis económica, intensificada por el nuevo coronavirus. Por lo tanto, se puede suponer que tales acciones, dirigidas a garantizar el poder, terminan distorsionando la función social de la política y del Estado. De esta manera, la debilidad de las instituciones brasileñas termina influyendo, negativamente, en las transacciones y negociaciones que requieren del Estado brasileño como mediador. Por lo tanto, la situación de fragilidad económica observada recientemente tiene como uno de sus factores determinantes la ineficiencia de la política y la gestión brasileñas

Palabras-clave: coronavirus; política pública; liberalismo; teoría de la elección pública; nueva economía institucional.

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil chegou em 2020 como um país sem dinheiro para o combate a crise do COVID-19, tanto em questões sanitárias quanto financeiras. O artigo busca revisar as escolhas econômicas dos governos pós-Plano Real que levaram a essa situação delicada, embasado na Teoria de Escolha Pública, que evidencia as falhas governamentais em âmbito institucional, e da Nova Economia Institucional, que analisa as relações de governança e interações sociais. Ademais, toma-se como base a premissa liberal de que quanto mais liberdade individual, melhor é a alocação de recursos e, conseqüentemente, mais eficiente é a sociedade.

Como dito pelo ex-ministro da Fazenda, Pedro Malan, a seus companheiros de real: “No Brasil até o passado é incerto”. Sendo assim, a discussão também passará pela dificuldade brasileira passar credibilidade ao mundo, cercado de incerteza sobre as terras tupiniquins, resultando em pouco auxílio internacional.

## 2. REAL O INÍCIO DE UM “NOVO” BRASIL

Em 1994, o Brasil passaria por uma das maiores mudanças de sua história, a implementação do Real. A nova moeda tinha como objetivo derrotar a hiperinflação, herdada da ditadura militar, que já alcançava os 2400% ao ano, buscando não repetir o erro dos últimos planos, que obtiveram resultados desastrosos. Para tal, os economistas da época tiveram que lidar com as disparidades das contas públicas, excesso de gastos e falta de orçamento federal.

A equipe formada por nomes consagrados como Pedro Malan e Pêrsio Arida, além de novatos como Gustavo Franco, criou mecanismos de reajuste fiscal (FIUZA, 2006). Até 1993, não existia um orçamento federal e a emissão de moeda era livre. Além disso, o país abriu o mercado, reduzindo as tarifas de importação buscando uma modernização, e aderiu a agenda de privatizações em massa, gerando receita ao Estado. Com isso, o enfrentamento a curto prazo contra a hiperinflação estava vencido, a nova moeda havia conseguido estabilizar a economia e gerou a expectativa de novas mudanças para o país, que seriam guiadas por aquele que montou a equipe, Fernando Henrique Cardoso, político do PSDB.

## 3. FHC: A MUDANÇA VEIO, MAS AQUÉM DO DESEJADO

FHC se manteve no posto de presidente da República entre janeiro de 1995 e dezembro de 2002, graças a onda do “Plano Real”. Durante esse período, sua missão era assegurar que a nova moeda conquistasse a confiança dos brasileiros e investidores internacionais, garantindo a sobrevivência econômica do Brasil. Para tal, promoveu Pedro Malan, seu braço direito, à Ministro da Fazenda, além de Pêrsio Arida como presidente do BC.

Em seu primeiro mandato, manteve o câmbio fixo, com objetivo de manter a moeda forte perante o dólar. Apesar de isso causar divergências entre ele e o presidente do BC, foi obrigado a fazê-lo, para evitar que o Brasil ficasse em uma situação tal qual a do México<sup>79</sup>. O custo dessa discussão sobre a política cambial foi uma pequena crise pública logo nos primeiros 6 meses de governo, o que geraria receio internacional, obrigando o BC a trabalhar ainda mais para manter o dólar constante.

---

<sup>79</sup> Após 7 anos de câmbio fixo e déficit na balança comercial, o governo mexicano optou por desvalorizar sua moeda em 15%. Caiu 50, o país entrou em crise e obrigou os EUA a resgatarem US\$50bi para escapar da crise.

Durante o mandato de FHC, a taxa cambial não passou da casa dos R\$1,30 (BACEN)<sup>80</sup>, contudo, o Brasil perdeu US\$38 bilhões, no ano de 1998, de suas reservas internacionais, para arcar com os custos de tal política (ELIAS; 2019). Com a globalização da economia e importância do dólar estadunidense para o comércio internacional, as reservas visam minimizar o impacto de crises globais.

A operação foi custosa aos cofres brasileiros. Foram 4 anos seguidos de saldos negativo na balança comercial (TRAUMANN, 2018), além de que a relação dólar x morte de indústrias no Brasil era de R\$1,00 a menos (valor do câmbio), o que significa 0,235% a mais de probabilidade de morte de firma (MESSA, 2017). Em 1998, foram 3 trimestres seguidos com a economia em queda, indicando uma recessão, além de juros na casa dos 50% (em setembro daquele ano). O resultado dessa combinação foi um salto da dívida pública que bateu os 71% do PIB (TERRAÇO ECONÔMICO, 2016).

Para driblar a situação no ano eleitoral<sup>81</sup>, o governo teve de usar dinheiro das privatizações para equilibrar as contas nacionais (TRAUMANN, 2018). O plano deu certo e FHC foi reeleito, tendo mais 4 anos para assegurar o Real em meio às crises externas<sup>82</sup>. Logo nos primeiros meses adotou o Plano Chico Lopes, expandindo a faixa do câmbio, com objetivo de deixar a taxa flutuar após dois anos. Contudo, após gastar US\$3,8 bi em dois dias para segurar a cotação, abandonaram o plano de médio prazo e optaram por deixar o câmbio flutuante (TRAUMANN, 2018).

Em 6 meses, a taxa Selic cairia de 44,5% a.a. para 19% a.a. (BACEN), além de uma expansão das reservas internacionais em quase US\$10 bi no mesmo período. A taxa cambial também permaneceu abaixo dos R\$2,10 no início de março daquele ano. Nesse período, o PIB sofreu uma leve queda, porém, o país terminaria o primeiro ano do segundo mandato de FHC com uma taxa de crescimento de 2,25%.

O Brasil apresentava uma perspectiva de uma boa saúde fiscal. Já que, em maio de 2000, o presidente sancionou a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como a “Lei da Responsabilidade Fiscal”. O país das moratórias passava a criar metas de gastos, evitando novas anomalias fiscais e uso indevido do orçamento.

Os governos, agora, passavam a responder criminalmente por uso indevido do dinheiro público, uma mudança bem-vinda.

Naquele ano, também ocorreria a privatização de um dos maiores bancos estatais: o Banespa. Por R\$ 7 bi, ele foi vendido ao Banco Santander, sendo, entre as privatizações de instituições financeiras, a mais rentável (FRANCO, 2017). Além dele, foram privatizadas 88 estatais ao longo dos 8 anos de governo Fernando Henrique (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017). Estas geraram quase R\$ 80 bi e, entre elas, estava a Companhia Vale do Rio Doce.

Já entre as estatais não vendidas, ocorreria uma reestruturação. Entre 1997 e 2002, as empresas diminuíram seus gastos com empregados em quase 10 pontos percentuais, caindo de 12,9% para 3,5% em relação às despesas totais (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004). A exemplo, em São Paulo, o secretário de Energia do governador Mário Covas, David Zylbersztajn, demitiu diversos funcionários ligados a políticos da Eletropaulo e Comgás, tendo um deputado o acusado de ter despedido 342 funcionários ligados a ele das estatais (FIUZA, 2006). Essas mudanças geraram uma aproximação entre setor público e privado, tendo ambos desempenho parecido no Índice de Gini (BANCO MUNDIAL, 2017).

---

<sup>80</sup> A faixa estipulada era entre R\$0,86 e R\$0,90.

<sup>81</sup> Após a aprovação da EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16, DE 04 DE JUNHO DE 1997, FHC tornava-se reelegível.

<sup>82</sup> Moratória russa em 1998 e crise dos tigres asiáticos em 1997

Apesar das melhoras, o Brasil de Fernando Henrique gerou diversas contas a pagar. Entre 1995 e 2002, a dívida externa do país<sup>83</sup> aumentou em US\$ 65 bi (BACEN), sendo a maioria de médio e longo-prazo. Além disso, para operar a sobrevalorização do real, as reservas da moeda americana no caixa do BC ficaram em modestos US\$ 37 bi em 2002, abaixo dos US\$50 bi de 1995.

O próprio presidente não economizou. Em 1995, gastaria R\$ 82 mi em despesas primárias, em 2002, o valor saltaria para R\$355 mi<sup>84</sup>. Sob seu mandato, também, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior triplicou as despesas entre 1995 e 1998<sup>85</sup>, o resultado para a indústria brasileira foi não alterar a participação nacional (em valores percentuais) no comércio mundial<sup>86</sup>. Ademais, a Câmara dos Deputados também aumentou suas despesas em quase R\$ 200 mi ao longo dos oito anos de Cardoso<sup>87</sup>.

Sendo assim mesmo após a investida do governo e sua equipe econômica buscando desinchar o Estado, as políticas adotadas não foram suficientes., Apesar do sucesso na estabilização da inflação e a nova moeda, a dívida batia 76% do PIB em 2002 e os juros ainda eram altos, 24,9% a.a. em dezembro de 2002. O sucessor de FHC tinha como missão enxugar ainda mais a máquina pública e trazer de vez o Brasil para o verde.

### 3.1. Revisão do governo Fernando Henrique

De sociólogo exilado a salvador do país, FHC chegou à presidência eleito no primeiro turno para seguir com o plano traçado em 1993 com sua equipe de economistas. Em termos gerais, seus 8 anos geraram bons frutos ao Brasil, com um robusto programa de privatizações e regularização das contas nacionais. Contudo, a nova política econômica não conseguiu alcançar sua plenitude.

Para arcar com as novas mudanças, o governo teve de subir a carga tributária de 25% do PIB, em 1995, para 33% do PIB, em 2002. Além disso, o financiamento das empresas e famílias brasileiras em 2000 tinham uma participação do estado (por meio do BNDES), em cerca de 7,6% do total, em 2002 o valor saltaria para 10,4%<sup>88</sup>. Ou seja, o estado aumentava os impostos para se bancar, mas ao mesmo tempo subsidia empresas por meio de um banco estatal. O peso da carga tributária sobre a produção brasileira pode ser visto na diferença entre PIB efetivo e PIB potencial, diferença que só aumentou após 1999, quando ambos estavam equilibrados (DE CASTRO, 2014).

Além disso, apesar da recuperação econômica, o país cresceu, em média, 2,3% ao ano durante os dois mandatos de FHC. Países como Índia, Chile e Cingapura cresceram, no mesmo período, 5,8%, 4,6% e 4,9%, respectivamente (BANCO MUNDIAL). Portanto, o Brasil teve desempenho medíocre comparado a outros emergentes. Contudo, o governo geral (soma dos governos centrais e locais), foi responsável pelo maior gasto de consumo final (%PIB), com 20,2%, já o chileno consumiu cerca de 11,4% e o indiano 12% (BANCO MUNDIAL).

---

<sup>83</sup> Dívidas registradas pelo BC, com prazos superiores a 360 dias.

<sup>84</sup> Ministério do Planejamento. Ministério da Economia. Despesas Discricionárias Totais – Poder Executivo (1995-2016). 20 mar. 2017

<sup>85</sup> Ministério da Fazenda. Secretaria Geral de Controle Interno. Despesas da União por Ministério (1986-1999). 20 mar. 2017

<sup>86</sup> IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Participação das Exportações Brasileiras nas Exportações Mundiais (1901-2000). IFS- *International Financial Statistics*.

<sup>87</sup> Ministério do Planejamento. Ministério da Economia. Despesas Discricionárias Totais - Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União (1995-2016). 20 mar. 2017

<sup>88</sup> CENTRO DE ESTUDOS DE MERCADOS DE CAPITAIS- IBMEC, "Redução da taxa de poupança e o financiamento dos investimentos no Brasil-2012/2013", Carlos Antônio. Distribuição percentual das fontes, sendo 100% igual ao total de financiamento para cada ano.

A herança de Fernando Henrique e seu grupo de economistas foi de um estado menos destrutivo, menos interventor e mais responsável. As instituições, entretanto, ainda tinham um resquício do regime militar, pautado em projetos desenvolvimentistas e gastos excessivos. Sendo assim, a mudança não foi tão profunda quanto o esperado, mas suficiente para dar algum fôlego para o próximo governo. Se dependesse do “bunker” do Plano Real, portanto, o futuro do Brasil não seria tão incerto, tal qual o passado.

#### **4. PT: UM NOVO CAPÍTULO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

##### **4.1. Lula: o novo projeto desenvolvimentista**

O Brasil iniciava 2003 como o país que enfrentou e ganhou dos especuladores do mercado em 1994 e 95 e como o país que combateu uma das piores hiperinflações da história sem ajuda do FMI. Eleito em 2002 para suceder a FHC, Lula assumia a presidência com uma trajetória de 13 anos no Partido dos Trabalhadores. Por ser membro da esquerda brasileira, historicamente contrária ao Real, privatizações e LRF, havia receio do mercado a eleição de Lula, visando minimizar os impactos dessa insegurança, Lula adotou uma equipe econômica mais ortodoxa, que continuaria com as políticas de FHC.

A equipe econômica do presidente contava com Henrique Meirelles na presidência do BC e Marcos Lisboa na Secretaria da Política Econômica, cada um com autonomia para montar seu próprio time. Além disso, Lula manteve alguns integrantes do governo de Fernando Henrique, como Joaquim Levy, agora no Tesouro, e Jorge Rachid na Receita Federal. A missão deles, no primeiro ano de governo, era combater os juros a 26,5%, o desemprego, que alcançava 13% e o consumo, que havia caído para 11%.

O resultado foi um superávit primário de 4,3%, ajustes nas contas do governo, queda da inflação e aumento da confiança dos investidores. O crédito disparou<sup>89</sup>, aproximadamente, R\$ 250 mi em apenas 4 anos, porém o IPCA permaneceu baixo. Ademais, este primeiro mandato foi marcado pelo aumento das reservas internacionais, que saltaram de pouco menos de US\$40 bi, para quase US\$90 bi (BACEN). As dívidas do governo, externa e pública, também cairiam, US\$50bi da dívida externa e 65% do PIB da pública em 2006. Tal crescimento se deu graças à “Guerra ao terror”, que desvalorizou o dólar, permitindo o boom das commodities brasileiras.

Em 2006, Lula seria reeleito, porém, enfrentaria uma grande crise internacional na metade do mandato, em 2008. Com os EUA e a Zona do Euro entrando em queda, os investidores estrangeiros resgataram R\$17 bi do Brasil. O resultado foi uma queda do PIB durante três trimestres consecutivos em 2009. Como forma de sair da crise, Lula e seu novo ministro, Guido Mantega, buscaram uma corrente econômica anticíclica inspirada na adotada durante o Regime Civil Militar, o desenvolvimentismo.

A doutrina neo-desenvolvimentista desenvolvida pelo petista e seu ministro enxergava o governo como o principal estimulador da economia, o responsável pela manutenção e controle da atividade econômica. No artigo *Por que novo-desenvolvimentismo?*, Sicsú, Paula e Michel oferecem a base teórica para a nova corrente econômica, afirmando que:

[...]não há mercado forte sem Estado forte; não haverá crescimento sustentado [...] sem o fortalecimento... do Estado e do mercado e sem implementação de políticas macroeconômicas adequadas; mercado e

---

<sup>89</sup>IPEA. Ministério da Economia. A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO NO BRASIL ENTRE 2003 E 2010. Rio de Janeiro, janeiro 2015.

Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento... com equidade social; e não é possível [reduzir] a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas (Sicsú, Paula e Michel, 2005).

Como a principal política dessa nova corrente, foi adotado o Programa de Aceleração do Crescimento, visando estimular o crescimento e investimento privado através da exoneração de tributos, como forma de incentivo, para alguns setores, como o de eletrodomésticos, automóveis e de infraestrutura. Além disso, houve queda considerável das taxas de juros e estímulo do crédito para o setor habitacional e aumento de políticas assistencialistas como o Bolsa Família, “As políticas universais de educação e saúde, as políticas quase universais de renda mínima, têm, naturalmente, um papel essencial. Elas são um mecanismo fundamental de habilitação dos pobres para a sobrevivência em um mercado capitalista duro e implacável” (Bresser Pereira, 2004).

No final do governo Lula, como decorrência das medidas anticíclicas e expansionistas adotadas, evidenciava-se um aumento de investimentos, resultante do otimismo gerado pelas decisões do petista. Como fator contribuinte para esse otimismo, houve o descobrimento do pré-sal, que trazia novos investidores ao país. Houve um crescimento constante no PIB até 2011<sup>90</sup>, os juros chegaram a menos de 11% a.a. ao final de 2010 e a inflação anual não superou os 6% em nenhum ano do segundo mandato.

Contudo, apesar desse otimismo, como resultado da política neo-desenvolvimentista, o Executivo do país aumentou seus gastos com pessoal em pouco mais de 33% entre 2006 e 2010, considerando que foram menos de 50 mil novos funcionários (BANCO MUNDIAL, 2016). Isso aumentou ainda mais a desigualdade entre setor privado e público (Índice de Gini), com 0,08 pontos percentuais de diferença. No governo como um todo, ao final do primeiro mandato, o governo gastava R\$107 bi com encargos sociais e pessoal\*, já em 2010, ao final do segundo mandato, foram gastos R\$168 bi, 50% a mais (TESOURO NACIONAL). Enquanto o mundo passava por uma crise, o governo brasileiro expandia os gastos. Ademais, o governo aumentou seus gastos com subsídios, chegando a gastar 3% do PIB em 2010<sup>91</sup>.

#### **4.2. Dilma: continuação do legado**

Eleita ao final de 2010, a economista Dilma Rousseff seria a primeira mulher a assumir a presidência. Devido ao otimismo decorrente do governo Lula, ela manteve a agenda desenvolvimentista, contando com Guido Mantega no comando da economia. Juntos lançaram a “Nova Matriz Econômica”, um pacote que visava estimular a indústria nacional, por meio da renúncia fiscal e desoneração na folha de pagamento de diversas industriais (software, calçados, papel de parede etc.). “A ideia básica da nova matriz era ajustar parâmetros macroeconômicos do Brasil que pareciam anômalos, como a taxa de juros real muito alta e o câmbio muito valorizado.[...] havia uma visão mais intervencionista e protecionista da política econômica, e um realce do papel do Estado” (Ascensão e queda da nova matriz econômica, Samuel Pessôa, 2013).

---

<sup>90</sup> O primeiro trimestre de 2010 registrou um crescimento de 9,2% do PIB.

\*despesa líquida.

<sup>91</sup> Receita Federal do Brasil; BNDES; FAT; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

Obs.: ano-base para valores foi 2015.

O resultado foi uma queda de R\$25 bi na receita anual (TRAUMANN, 2018) e, para bancar o programa, o governo elevou ainda mais os gastos com os subsídios, passando em 2011 de 3% do PIB, para em 2014 gastar 4% do PIB (BANCO MUNDIAL). “[...] É difícil encontrar no debate brasileiro alguém que não veja na “nova matriz” os experimentos conduzidos no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, as razões que provocaram a forte redução no ritmo de expansão da economia do país nos últimos anos.” (Valor Econômico, 03/06/2015, a: 112).

O PIB brasileiro não respondeu às expectativas da presidente. A taxa de crescimento passou de 7% no primeiro trimestre de 2011 para 0% ao final de 2014 (LUPION; VENTURINI, 2016). Enquanto isso, as despesas primárias cresceram mais rápido que as receitas, até que, em novembro, o governo passou a operar em déficit pela primeira vez no século XXI<sup>92</sup>. Além disso, foram adotadas as políticas de congelamento artificial do preço da gasolina e queda das taxas de juros, resultante de alta interferência no BC. Simultaneamente, o preço mundial do petróleo disparava, enquanto o governo insistia em segurá-lo e o projeto de diminuição dos juros ignorou o histórico brasileiro de instabilidade, além da insustentabilidade desse projeto.

O lado positivo do primeiro mandato foi uma queda da taxa de desemprego, de 7,9% em 2011 para 6,5% em 2014 (IBGE). Além disso, as reservas internacionais saltaram de US\$240bi para pouco mais de US\$360 bi em 2014 (BACEN) e a proporção população pobre x população total caiu 5 pontos percentuais no mesmo período, resultante da mudança dos critérios de classificação dessas parcelas da população.

Reeleita, Dilma buscou adotar a ortodoxia na economia e convocou o ex-secretário do Tesouro, Joaquim Levy. Formado na escola de Chicago, ele tentou reduzir os gastos públicos, adotando políticas de austeridade fiscal, aumentando as taxas de juros e propondo acabar com subsídios. Suas soluções foram rejeitadas pela oposição e pela própria presidente, fazendo-o sair do cargo ao final de 2015. Este primeiro ano do segundo mandato foi marcado pelo aumento do déficit primário e o desemprego. A taxa de crescimento do PIB foi -5,5%, a menor desde 1988 e a dívida pública saltou para 73% do PIB.

Os resultados econômicos insatisfatórios estimularam manifestações populares, que, juntamente com acusações de corrupção e irresponsabilidade fiscal, culminaram no impeachment no início de 2016.

### **4.3. Uma crítica ao PT**

Os governos petistas herdaram um país estável e com uma proposta clara de futuro. Apesar das dívidas externa e pública altas, assim como os juros, a gestão de FHC conseguiu melhorar muito a administração do país. Em 2016, contudo, o Brasil se encontrava na maior recessão de sua história.

Para o ex-ministro da Fazenda, Pedro Malan, o que salvou os governos de um desastre foi a agenda “macroeconômica não petista” (MALAN, 2018). O liberal protegido de Fernando Henrique acreditava, já em 2006, que o boom econômico de 2002-06 foi recorrente do cenário global, completamente favorável (conhecido como “boom das commodities”) e graças às reformas durante o governo FHC. O próprio ministro de Lula, Antonio Palocci, reconheceu isso.

Ademais, o crescimento entre 2003 e 2014<sup>93</sup> foi desapontador. A exemplo disto é que durante o período 2003-2008, o tempo médio para abrir uma empresa no Brasil era de 150,5 dias, já no período 2009-2012, o tempo caiu para apenas 119 dias. A Índia, em comparação, foi de 57,8

---

<sup>92</sup> ENTENDENDO os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal. TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE, 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 18 jul. 2020.

<sup>93</sup> Um crescimento médio de 3,8% a.a. (IBGE).

dias para 28,8 dias no mesmo recorte. O tempo médio de trabalho necessário para pagar os tributos no Brasil permaneceu constante em 2600 horas, no país do sudeste asiático, reduziu de 268 para 257 durante o mesmo período.

Já as políticas desenvolvimentistas<sup>94</sup>, que buscavam impulsionar a indústria nacional, resultaram em uma queda no índice de produtividade brasileiro em 5,1 pontos percentuais entre 2013 e 2015<sup>95</sup>. Além disso, a produção industrial caiu 10,4 pontos percentuais no mesmo período<sup>96</sup>. Ou seja, o efeito da política desenvolvimentista foi exatamente o oposto do almejado. Além disso, os aumentos constantes de gastos públicos fizeram com que a taxa de empréstimos bancários subisse mais de 30%<sup>97</sup>, além de elevar em quase 8% (em relação ao PIB) o endividamento das famílias<sup>98</sup>.

Ademais, as políticas desenvolvimentistas de Dilma custaram mais de R\$395 bi por ano em subsídios, somando-se a isso os gastos com as estatais outros R\$ 2 bi, chegando a 6,74% do PIB em 2015 (SOUSA, 2019). Além do gasto presente, ela também foi responsável por estender, através de uma emenda constitucional, a existência da “Zona Franca de Manaus” até 2073. O polo industrial criado pelos militares, além de obsoleto, consumiu R\$24 bi em 2018 e tem inúmeros projetos inacabados (MAISONNAVE; DE ALMEIDA, 2018).

Ao longo dos anos, o governo gastou em políticas de assistência social cerca de R\$486.556.521.146,03\* (a fim de comparação, gastou, no mesmo período, R\$4.541.660.318,66, em saneamento<sup>99</sup>). O principal programa do governo, foi o Bolsa Família, que teve início no governo FHC, porém foi ampliado durante o governo petista. Como resultados desse programa, os índices de pobreza e extrema pobreza melhoraram, além do índice de escolaridade das crianças de baixa renda (PESSOA, 2014). Em contrapartida, benefícios concedidos como a “aposentadoria social” não são geradores de riqueza econômica, já que não influenciam na produtividade (como a escolaridade). Além disso, o BPC (“aposentadoria social”), cobre 3x menos pessoas que o Bolsa Família, mas gasta 0,2 pontos percentuais do PIB a mais (BANCO MUNDIAL, 2017).

Ademais, programas voltados ao mercado de trabalho consistem em uma parcela considerável do PIB brasileiro. Dois deles são o “Abono Salarial” e Salário-Família<sup>100</sup>, subsídios salariais, que consomem cerca de 0,21% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2017). Ambos, todavia, não atingem as camadas mais pobres, beneficiando, apenas, as classes média e alta da sociedade (cerca de 30 milhões dos beneficiários de ambos os programas estão nestas camadas), já entre indivíduos vulneráveis, pobres e em situação de extrema pobreza, os beneficiados não chegam a 10 milhões (BANCO MUNDIAL, 2017).

---

<sup>94</sup> A “PAC” de Lula e a “Nova Matriz Econômica” de Dilma.

<sup>95</sup> PRODUTIVIDADE - Brasil - 2013 a 2015: Índice Acumulado no Ano (Base: igual período do ano anterior). [S. l.], 2016. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/industria/produtividade.html>. Acesso em: 21 abr. 2020.

<sup>96</sup> PRODUÇÃO industrial - Brasil - 2013 a 2015: Índice Acumulado no Ano (Base: igual período do ano anterior). [S. l.], 2016. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/industria/producao-industrial/industria-geral>. Acesso em: 21 abr. 2020.

<sup>97</sup> TAXA de empréstimo bancário. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/brazil/bank-lending-rate>. Acesso em: 21 abr. 2020.

<sup>98</sup> BRASIL - Dívida das Famílias (% do PIB). [S. l.], 2020. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/brazil/households-debt-to-gdp>. Acesso em: 21 abr. 2020.

<sup>99</sup> O saneamento é um problema histórico no país. Cerca de X% da população não tinha acesso a água tratada e esgoto em 2015. Isso é Y vezes mais que o número de pessoas na extrema pobreza (população alvo do bolsa família) em 2003.

<sup>100</sup> Ambos os programas surgiram antes do governo PT, o “abono” surgiu na década de 70, já o salário-família na década de 30, mas assim como o bolsa família, eles foram ampliados por Lula e Dilma.

Outro problema da gestão petista, foi o aumento do aparelho estatal. Evidenciado pelo fato de que FHC entregou o país com 21 ministérios, com um gasto anual, em 2002, de R\$115,9 bi<sup>101</sup>, e Dilma teve 39 pastas<sup>102</sup>, com gastos superiores a R\$150 bi por ano (LIMA, 2012).

A *Public Choice* busca discutir política e governo através do método econômico (BUTLER, 2016). Ou seja, estabelece um paralelo entre o mercado e o Estado, assumindo que os agentes públicos, assim como na iniciativa privada, buscam maximizar seus próprios interesses. Políticos, portanto, são eleitos através de campanhas voltadas a certas camadas da sociedade e grupos de interesse, através de subsídios, preferência em contratação<sup>103</sup> para serviços, cargos no governo etc. É um sistema de troca de favores: o governante recebe o voto e em troca cede algo ao eleitor (não implica ilicitudes).

Como a própria teoria argumenta, a prática não é exclusiva de nenhum governo, mas sim da própria política. Durante o período petista, essa troca de favores é evidente nos seguintes cenários: os subsídios (como a Zona Franca), o assistencialismo (Bolsa Família, por exemplo) e a extensiva ampliação dos ministérios, para oferecer cargos a aliados políticos. Essa distorção da função social da política, que visa a manutenção do poder, culminou em grandes esquemas de corrupção, haja visto que, a partir do momento que o voto já está garantido<sup>104</sup>, o incentivo proposto envolve dinheiro público.

O Brasil está entre os 80 países mais corruptos do mundo<sup>105</sup>, apresentando classificações abaixo de 50 entre 2012 e 2019, sendo as piores anos de 2018-2019, 35 pontos<sup>106</sup>. Os casos de corrupção nas estatais, assim como outros dentro do governo, estão sendo investigados por diversas operações, como a Lava Jato. Dentre os casos em destaque, o ex-diretor da Petrobras, Paulo Roberto Costa, foi preso, assim como o ex-presidente da empresa, Aldemir Bendine (VENTURINI; ARAGÃO, 2018).

Entre os investigados pela operação, está João Santana, responsável pelas campanhas eleitorais dos ex-presidentes petistas. Ele afirmou, em uma delação premiada, que “Lula e Dilma sabiam de pagamentos por caixa dois” (BEDINELLI, 2017), se referindo ao pagamento feito pela Odebrecht para financiar as campanhas dos presidentiáveis. Marcelo Odebrecht, herdeiro da construtora, e mais 77 funcionários acordaram em realizar a delação premiada junto a PF, e segundo suas declarações, o Partido dos Trabalhadores recebeu R\$324 mi entre 2009 e 2013 (LINHARES, 2017).

O próprio ex-presidente Lula foi preso em 2018, acusado de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, por conta do “triplex do Guarujá”. Ele foi condenado a 12 anos e 1 mês de prisão, cumprindo pena na Superintendência da PF em Curitiba. O caso envolve um pagamento, feito pela OAS (outra empreiteira acusada de corrupção), no valor de R\$2,2 mi, que teriam sido usados para comprar o apartamento (G1, 2018).

## **5. MICHEL TEMER: RECONSTRUINDO O PAÍS**

---

<sup>101</sup> Valores corrigidos para o ano de comparação, 2012.

<sup>102</sup> Fato ocorrido em 2014. Quando saiu do cargo tinham “apenas” 31 ministérios.

<sup>103</sup> As empreiteiras do país, como a Odebrecht, estavam envolvidas em um grande esquema de corrupção (VENTURINI; ARAGÃO, 2018).

<sup>104</sup> As políticas assistencialistas garantiram uma base eleitoral extensa para o PT, com isso, o partido e seus aliados, passaram a oferecer acordos maiores, para garantir o apoio da elite.

\*valores não corrigidos pela inflação.

<sup>105</sup>ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2019. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

<sup>106</sup> Os valores se referem a “percepção” da população, ou seja, não transparecem, fielmente, dados de corrupção. Contudo, servem de base para a análise.

O vice-presidente de Dilma, Michel Temer do PMDB, assumiu o país em maio de 2016<sup>107</sup>. Com o desemprego batendo altas de 12% e a inflação a quase 8,5%, o novo presidente tinha como missão equilibrar as contas públicas, visando amenizar a crise política. Ao assumir o cargo, reduziu o número de ministérios para 23 (BBC NEWS, 2018) e começou a articular uma reforma trabalhista e uma previdenciária.

Dentre os novos membros de sua equipe, o ex-presidente do BC, Henrique Meirelles, assumiria o Ministério da Fazenda. Com ele, Ilan Goldfajn assumiria o Banco Central, Pedro Parente retornaria a vida pública, como diretor da Petrobras, além do ex-secretário do Tesouro de FHC, Eduardo Guardia, como secretário da fazenda (BENITES, 2016).

Com a dívida pública já acima dos 70% do PIB, o novo ministério enviou ao congresso a PEC 55, ou a PEC do Teto dos Gastos Públicos. Aprovada com 2/3 dos votos, ela propunha um congelamento de 20 anos do orçamento público, ajustando apenas de acordo com a inflação. Era uma ampliação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de Fernando Henrique, tornando os gastos públicos mais rígidos, impedindo desequilíbrios fiscais. Além disso, punia, o órgão do governo que descumprisse a regra, impedindo aumento de salários e novas contratações<sup>108</sup>.

O sinal ao mercado foi dado e em um ano e meio de governo Temer, as taxas de juros caíram de 14,25% a.a. para 8,25% (BACEN), além de superávits na balança comercial consideráveis em 2016 e em 2017<sup>109</sup> e uma queda na taxa cambial. Ademais, o PIB brasileiro voltou a ter uma taxa de crescimento positiva no ano de 2017, algo que não ocorria desde 2014. Aproveitando o momento, o executivo propôs a Reforma Trabalhista, uma flexibilização da CLT<sup>110</sup>, aprovada pelo Congresso Nacional.

A lei nº 13.467, buscou modernizar as leis trabalhistas, abrindo espaço para uma maior negociação entre patrão e empregado visando uma desburocratização do sistema, eliminando, por exemplo, a homologação do Ministério do Trabalho ou registro do contrato, para planos de carreira. Outro ponto da reforma foi tornar opcional a contribuição sindical, que antes custava um dia de salário do trabalhador (CAVALLINI, 2017). A expectativa era da criação de 2 milhões de empregos em 2 anos.

Além destas reformas, o governo Temer propôs mudanças na previdência. Isso pois, entre 2003 e 2017, a “Previdência Social” consumiu, em média, 22% do orçamento fiscal das despesas da União (TESOURO NACIONAL). Outra questão o déficit da previdência: R\$85bi em 2015, já em 2016, passou para R\$ 149,7 bi (TERRAÇO ECONÔMICO, 2017), seguindo a tendência de aumento do déficit, já que a projeção é uma diminuição da população economicamente ativa (indivíduos que contribuem para a previdência) a partir de 2047 (CABALLERO, 2018).

O modelo previdenciário vigente também era criticado por ser injusto. 50% do subsídio da aposentadoria era destinado aos dois quintis de renda mais elevada, e apenas 4% para o quintil mais pobre (BANCO MUNDIAL)<sup>111</sup>. O benefício, aliás, garante que a pobreza entre idosos não seja

---

<sup>107</sup> Interinamente. Assumiu de fato apenas 31 de agosto de 2016, após o processo de impeachment.

<sup>108</sup> A PEC teve como exceções a transferência de recursos da União para estados e municípios. Além disso, a Fundeb (fundo responsável pela melhora da educação básica) ficou de fora. Já a saúde e a educação sofreram alterações distintas (para o ano de 2017), tendo como orçamento 15% do somatório arrecadado pelo governo menos as transferências obrigatórias e 18% da arrecadação dos impostos (a partir de 2018, o reajuste seria igual ao das outras áreas). (SENADO FEDERAL).

<sup>109</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. RELATÓRIO DE GESTÃO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS. Brasília-DF, Março de 2020.

<sup>110</sup> A CLT surgiu no período Vargas, em 1942. Ao longo de sua história, sofreu algumas alterações nas Constituições de 67 e 88, porém o núcleo permanecia o mesmo.

<sup>111</sup> A fim de comparação, o Bolsa família destinava quase 60% de seu orçamento para os 20% mais pobres.

acentuada, mantendo o índice de estimativa de pobreza per capita<sup>112</sup> abaixo dos 10% enquanto sem a previdência, ele ficaria acima dos 20% a partir dos 61 anos (BANCO MUNDIAL).

As mudanças sugeridas pelo governo ganharam forma na PEC 287. Elas estabelecem uma idade mínima de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 para mulheres, além de igualar os servidores públicos a iniciativa privada em relação a benefícios, estendendo o tempo de contribuição para no mínimo 25 anos, recebendo o benefício parcialmente, ou 40 anos recebendo-o integralmente. Contudo, o desgaste político do governo levou a não-aprovação da reforma durante o governo de Temer.

### **5.1. Governo Temer: além das reformas**

Entre maio de 2016 e dezembro de 2018, Michel Temer e Meirelles buscaram o equilíbrio das contas públicas a curto-prazo, evitando a continuação da recessão, e a longo-prazo, com as reformas estruturais. Além disso, o presidente teve que acalmar a crise política decorrente dos escândalos de corrupção envolvendo sua antecessora e, posteriormente, o próprio Temer.

O resultado foi uma retomada do crescimento em 2017 e 2018, com taxas de crescimento de 1,3% e 1,1%. Além disso, a taxa de juros foi de 14,25% para 6,5% a.a. em 2018 e a inflação que em 2016 era 6,29% (já com Temer na presidência) caiu para 3,75%. Ademais, houve um aumento das reservas internacionais de quase US\$20 mi. Outra melhora resultante da administração Temer foi a queda, de 2017 para 2018, dos gastos do governo federal em 49,41% (TESOURO NACIONAL).

Contudo, a gestão do presidente foi marcada pelo alto desemprego, consequência da recessão, que, apesar de uma queda ao longo de seu mandato, manteve-se na casa dos 11%. Isso contribuiu para o não-aumento das receitas federais, mantendo o governo em déficit ao longo do período, apesar da “estabilização” das despesas. Ademais, os casos de corrupção, incluindo o presidente entre os suspeitos (BENITES, 2017), seguiram indo à tona, mantendo a estrutura política fragilizada o que comprometeu na aprovação da Reforma da Previdência<sup>113</sup>.

Tais problemas, crônicos da política brasileira, são resultados de algo além do egoísmo descrito pela *Public Choice*. A Nova Economia Institucional, NEI, busca estudar como é a interação entre as instituições e a sociedade, analisando as estruturas de governança (NORTH; 1991). Para os adeptos dela, os agentes econômicos têm a função de diminuir os custos de transação, a fim de tornar o sistema produtivo mais eficiente, logo desenvolver-se mais rapidamente e com menos custos. Todavia, há dois pressupostos que devem ser considerados: oportunismo e racionalidade limitada (AZEVEDO, 2000). O primeiro descreve que indivíduos têm uma predisposição a trapacear e roubar (a corrupção) e o segundo de que, por limitação cognitiva, os contratos são incompletos. Isso obriga a criar mecanismos que evitem tais trapaças, o que gera custos de transação.

Para North, autor dentre os principais teóricos da NEI, as instituições têm a função de minimizar tais custos, segundo ele: “As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (NORTH, 2018). Ou seja, elas são moldadas segundo a interação entre organizações e indivíduos, e atuam na facilitação dessa relação. O Estado, segundo a teoria, é uma instituição, que pode ser

---

<sup>112</sup> Pobreza é classificado como abaixo dos R\$140 per capita. Além disso, até os 50 anos de idades, os índices permanecem próximos.

<sup>113</sup> A fragilidade política de Temer, além da impopularidade das reformas, impediu a aprovação dela.

fragilizada, na busca de captura de recursos (corrupção), ou fortalecida, garantindo direitos individuais (FILHO; JÚNIOR, 2018).

No caso do governo Temer, apesar da desburocratização proposta pelo presidente, a instituição do governo permaneceu fraca. Dentre as acusações de corrupção, o ex-ministro do Turismo, Henrique Alves, foi preso, por receber R\$10,2 milhões das construtoras Odebrecht e OAS, e seu ex-assessor, Rocha Loures, foi flagrado recebendo R\$500 mil em propina da alimentícia JBS (O GLOBO, 2018). Ficou clara a intenção dos membros do governo de usarem sua posição de destaque nos processos de negociação e redistribuição, como incentivo para receberem benefícios monetários em troca de privilégios para certas empresas<sup>114</sup>.

## **6. BOLSONARO: “NACIONALISTA LIBERAL”**

Eleito no final de 2018, o ex-deputado federal, Jair Bolsonaro se tornou presidente apoiando-se na pauta do liberalismo econômico. Para evidenciar seu compromisso com a pauta liberal, convocou Paulo Guedes, economista da escola de Chicago, Roberto Campos Neto, neto do ex-ministro da Fazenda, Roberto Campos e Mansueto Almeida no Tesouro Nacional. A campanha presidencial se baseava nas promessa de aprovação das reformas da Previdência, Tributária e Administrativa, além de privatizações.

O governo iniciou com uma taxa de juros a 6,5% a.a. e dívida pública na casa dos 76% do PIB e R\$ 3,877 tri de endividamento externo (MÁXIMO, 2019). Além disso, o país já saíra da recessão, apesar do baixo crescimento, e o desemprego tendia a queda, com uma taxa de 12%. Além disso, graças às propostas liberais, recebia apoio do mercado (KASTNER, 2018) e o dólar estava abaixo dos R\$ 3,70.

Em conjunto com sua equipe, Bolsonaro propôs uma nova versão da Reforma da Previdência. Mantendo o conceito de idade mínima de Temer e adicionando o modelo de capitalização<sup>115</sup>, tinha projeção de R\$ 1 tri economizados em 10 anos (ALMEIDA; RODRIGUES, 2019). Dentre as mudanças, destacam-se a extinção da aposentadoria especial dos parlamentares (igualando-os ao setor privado), e a obrigatoriedade de exigência da mesma idade mínima para os servidores públicos do que para os privados.

### **6.1. Uma gestão de pouca ruptura**

Bolsonaro foi eleito com a promessa de prosseguir com as reformas e diminuir os gastos públicos. Além disso, afirmou que romperia com a “política de trocas” petista, que por apoio no Congresso trocavam cargos no governo. Por isso, no início do mandato, a confiança do consumidor estava em 96,6 pontos, maior marca desde 2014, e a indústria atingiu 99 pontos (G1, 2019).

A dificuldade de diálogo com a câmara dos deputados levou ao atraso na aprovação da Reforma da Previdência, retardando as reformas tributária e administrativa. Além disso, o presidente, apenas no primeiro ano, trocou 4 vezes de ministros (LIMA, 2020) e rompeu com o

---

<sup>114</sup> Podem ser definidos como custos de transação: elaboração e negociação dos contratos; mensuração e fiscalização de direitos de propriedade; monitoramento do desempenho; organização de atividades; problemas de adaptação.

<sup>115</sup> Diferente do modelo da época, o modelo de capitalização funciona como uma poupança compulsória, fazendo o contribuindo “poupar para ele mesmo”. No modelo pré-reforma, o trabalhador ativo financiava a aposentadoria do inativo.

partido em que havia sido eleito, afirmando que criaria um partido próprio, condizente com seus ideais (MAZUI; RODRIGUES, 2019).

A imagem de crise política refletiu nos índices de confiança, que caíram para 88,9 pontos (consumidor) e 96,3 pontos (indústria), tanto como no PIB. A expectativa de crescimento do país era, ao início de 2019, de 2,55%, em novembro, após aprovação da previdência, era de 1,12%. Isso influenciou no desemprego, que permaneceu acima dos 11% (uma leve queda de 0,4 pontos percentuais entre janeiro e novembro), além de que, foi fator determinante para a queda da inflação. O pequeno aumento do PIB não pressionou a subida de preços.

## **7. COVID-19: UM PAÍS SEM DINHEIRO E CREDIBILIDADE**

Em março de 2020, o Brasil declarou o começo da quarentena devido ao COVID-19. Isso significou que as operações brasileiras, assim como havia sido observado nas internacionais, tiveram que parar. Contudo, para arcar com os custos da medida, é necessário caixa, ou, ao menos, credibilidade internacional para solicitar empréstimos. Após os diversos governos revisados neste artigo e suas péssimas políticas públicas, é entendível o motivo do Brasil não possuir grande confiança de investidores internacionais, receosos dos rumos político-econômicos da nação. Chega-se à conclusão de que o Brasil não estava preparado para enfrentar uma nova crise. Cabe, a partir deste momento, ponderar o peso das principais atitudes que o governo brasileiro pode buscar para atenuar a crise.

### **7.1.O país da dívida**

Entre 1982 e 1992, o estado brasileiro declarou 4 moratórias. Tanto o FMI como o Tesouro dos EUA se recusaram a ajudar o país a combater a hiperinflação dos anos 90, por conta da péssima reputação brasileira como devedor. Após o Real, porém, a má fama parecia ter sumido, já que a equipe de FHC lutou contra a crise sozinho e voltou a ter responsabilidade fiscal, arcando com suas próprias dívidas<sup>116</sup>.

Em 2013, durante o período de aumento de gastos públicos do governo Dilma, a dívida pública novamente cresceu, passando de 60% para 75% do PIB. Diminuiu ao final da gestão Temer e primeiro ano de governo Bolsonaro, mas com a pandemia, a expectativa era de que passasse dos 90% (BANCO MUNDIAL; 2020). A dívida é relevante, pois o governo realiza empréstimos a uma taxa de 7,2% a.a.<sup>117</sup> (CANZIAN, 2020), já que a expectativa do investidor de receber a quantia emprestada é baixa. Portanto, pagar a dívida pública faz com que, em momentos excepcionais, como durante a pandemia, seja fácil realizar empréstimos, sem que isso prejudique a saúde fiscal a médio/longo-prazo da nação.

Já a dívida externa, que atingiu patamares de US\$ 150 bi em 2006, em 2019, chegou a US\$323 bi (BANCO CENTRAL, 2020). No caso citado, o credor é internacional (países, bancos estrangeiros e FMI), além de abranger os débitos de empresas brasileiras ao redor do mundo. Contudo, a dívida externa não possui um papel de destaque desde os anos 80 e 90, quando

---

<sup>116</sup> Apesar do aumento considerável da dívida externa e pública no segundo mandato de FHC, o crescimento positivo do PIB e estabilização da moeda levaram o mundo a crer que era só reflexo da crise dos Tigres Asiáticos (1997) e moratória da Argentina (2000).

<sup>117</sup> Os EUA pegam a uma taxa de 0,5%, em dívidas de médio-prazo.

ocorreram as moratórias, pois, caso necessite, o Brasil tem reservas internacionais suficientes para quitar sua dívida. Ou seja, caso precise financiar a pandemia, há possibilidade de recorrer a fundos internacionais. O empecilho, é que as reservas também são utilizadas para controle cambial, então a sua manutenção cautelosa dá-se necessária.

Sendo assim, para o combate a crise do COVID-19, o endividamento brasileiro tem um peso a longo-prazo, já que devido às condições vigentes, o Estado terá que gastar mais, buscando minimizar a crise econômica. Isso pode acarretar em descontrole dos gastos públicos e aumento dos juros. Dessa forma, o Brasil será obrigado a destinar, progressivamente, parte de sua receita para arcar com o endividamento, caso não deseje retornar ao hiper inflacionário e de descontrole fiscal

## **7.2.Juros altos, desemprego e baixa produtividade**

Apesar da taxa de juros ter diminuído nos últimos anos (com Temer atingiu a marca de 6,5% e com Bolsonaro, em meio a pandemia, 2,25%, a mínima histórica), o padrão brasileiro é o de juros altos. Na crise do final dos anos 90, com a moratória russa e crise dos Tigres Asiáticos, os juros atingiram 50%, durante a recessão de 2015-16, 14,5%. Os próprios valores baixos dos juros durante o governo Bolsonaro são, consideravelmente, elevados para os padrões internacionais<sup>118</sup>. A constante queda dos juros influencia, positivamente, a dívida pública, fazendo o país arcar com menos juros. Ademais, também influenciam, positivamente, os custos de negociação de dívidas, já que são menores<sup>119</sup>. As famílias, portanto, economizam mais.

Apesar disso, o mecanismo de ajuste dos juros tem a função de controle da inflação. Devido a isso, durante crises, é ideal que ao menos um dos dois fatores (juros ou inflação) estejam controlados. O problema decorrente disso, é que as taxas de juros mais altas desestimulam a criação de novas empresas e contração de empréstimos, o que resulta em menos empregos criados e maior endividamento. Ou seja, os 14,5% a.a. tiveram forte influência no aumento descontrolado do desemprego (5 pontos percentuais em menos de 4 anos). É mais vantajoso, portanto, para aqueles que têm dinheiro, deixá-lo parado rendendo na poupança, do que investi-lo em ativos de maior risco, como uma empresa recém inaugurada.

Devido ao fato de que poucos anos antes da pandemia do COVID-19, a população já havia sofrido com uma retração econômica, não houve, portanto, acúmulo de riqueza, para que, em um momento de estagnação da produção, fosse possível arcar com uma perda parcial ou total da renda por alguns meses. Isso pressionou o governo Bolsonaro, a estimular a economia através do auxílio emergencial.

## **7.3.Auxílio emergencial: muito comedido?**

---

<sup>118</sup> O país está entre os 10 maiores juros nominais do mundo, perdendo apenas para: Argentina, Turquia, México, Rússia, Índia, Indonésia, China, África do Sul e Colômbia\*. A diferença entre a taxa brasileira e argentina é de 35 pontos percentuais, agora para a segunda do ranking, Turquia, é de apenas 5,75 pontos (APUD, 2020).

\*em ordem decrescente da taxa

<sup>119</sup> A renegociação de dívidas, a juros mais baixos, estimula a concorrência bancária, já que passasse a ter mais ofertas para migrar entre bancos, para quitá-las.

O auxílio emergencial, um apoio de R\$600 fornecido as camadas mais vulneráveis e pobres da sociedade, tem a premissa de garantir certa capacidade de consumo a essa parcela da população durante a quarentena. A medida, contudo, sofreu críticas da oposição por possuir um valor muito baixo, pouco mais da metade de um salário-mínimo. A seguir, será discutido os motivos do valor definido pelo governo.

Defendida por alguns economistas heterodoxos, a expansão da base monetária é defendida sob a ideia de que, aumentar a oferta monetária em um momento de crise, com baixa demanda agregada, não afetará a inflação. Ou seja, como a pandemia causou retração da demanda, o governo tem liberdade de imprimir dinheiro e distribuir auxílios com valores maiores, a fim de minimizar o impacto financeiro nas famílias, permitindo que elas sobrevivam no contexto do isolamento social e estagnação da economia. A operação, contudo, é delicada, já que exige que o Banco Central eleve a taxa de juros no momento certo, para que não ocorram discrepâncias após a retomada econômica.

Os críticos dessa medida apontam que a crise do COVID-19 não depende só da resposta da economia, mas também do fim da pandemia. Ou seja, é ainda mais incerto o quanto o BC teria de expandir a base monetária. Para viabilizar tal operação, ou se gastam as reservas internacionais (impedindo o controle cambial e manutenção da dívida externa) ou se emitem títulos (aumentando a dívida pública). Dessa forma, a crise inflacionária pode não ocorrer no curto prazo, contudo, a longo prazo, arcar com expansão, pode culminar em crises econômicas ainda mais profunda.

Ademais, desde 94, com a instituição do Real, a moeda já acumulou 508,23% de inflação até 2019 (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019). Nada comparável aos 11.253.035.454.003,90%, acumulados entre 1980 e 1994, mas fazendo com que a moeda se tornasse a que mais se desvalorizou no ano de 2020 perante o dólar (BBC NEWS, 2020), só entre os primeiros 5 meses de 2020 foram US\$75 bi (FUCS, 2020) que saíram do país. Esse movimento de retirada preventiva de investimentos, demonstra as incertezas sobre a valorização da moeda brasileira, o que evidencia que a operação de expandir a base monetária pode resultar em uma hiperinflação. Assim como ocorreu em 1994, os investidores podem apostar na desvalorização do Real e o combate contra os especuladores pode consumir grande parte das reservas internacionais, como em 98, durante o governo FHC.

#### **7.4.E o Brasil de 2020 para frente?**

Após o Plano Real, o Brasil caminhou rumo ao liberalismo até 2006, porém, a partir do segundo mandato de Lula, o desenvolvimentismo voltou a ser pauta do governo. Isso causou a recessão de 2016, a pior da história do país, e obrigou o governo Temer a aderir agendas mais liberais, como o teto de gastos e flexibilização das leis trabalhistas, o que recuperou parte da economia brasileira. Com isso, Bolsonaro foi eleito com a promessa de seguir com a agenda, junto a Paulo Guedes, de implementar o liberalismo no Brasil.

A lentidão do processo de governança, além das ressalvas do presidente em de fato realizar uma abertura econômica, põe em xeque como a nação vai prosseguir nos próximos anos: vai retomar o projeto desenvolvimentista ou vai de fato aderir ao liberalismo?

A agenda bolsonarista até o começo do mês de Setembro não é muito promissora no que se trata de abertura econômica e reformas. Apesar de avanços importantes na reforma administrativa

e tributária, muitos benefícios dos servidores públicos se mantêm, o que colocou Guedes e sua equipe como alvos de duras críticas a respeito de suas políticas “lights”. A notificação do Ministério da Justiça referente ao aumento de preços de itens das cestas básicas nos supermercados não repercutiu bem nos círculos liberais, muitos vêem nesta medida, uma homenagem a uma grande *persona non-grata* da política brasileira, José Sarney, que durante seu período na presidência fiscalizou os preços de supermercados com os infames “fiscais do Sarney”, política essa que agravou a distorção dos preços vigentes, que não flutuavam com o mercado, apenas intensificando a hiperinflação.

Ademais, a articulação política com membros do “centrão” prejudicam as pretensões liberais do governo Bolsonaro. A concessão de cargos políticos e favores demonstra uma irresponsabilidade com o discurso da eleição do presidente, que chegou a afirmar que nunca se aliaria a casta de políticos do centrão, políticos que ganham através da ineficiência e burocracia no país. Um exemplo de tal aliança é a especulação, até o presente momento, de uma anistia de R\$1bilhão com grandes igrejas do país, representadas pela bancada evangélica.

Fato é que o governo Bolsonaro não se mostra desenvolvimentista, não enxerga o Estado como principal meio de estímulo do mercado. Contudo, tampouco é liberal, apesar de ter em seu ministério nomes famosos do liberalismo brasileiro, como Paulo Guedes, a aliança com o centrão prejudica o rompimento esperado pelo eleitor através de mudanças estruturais decorrentes das reformas.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O histórico econômico do Brasil não é favorável. O país sempre sofreu com governos intervencionistas que buscam satisfazer pequena oligarquias políticas e econômicas. A partir do plano Real e o governo de FHC, as esperanças para um rumo de mais liberdade, autonomia e eficiência se renovaram. Contudo, a necessidade de satisfazer tais oligarquias, aliadas com a burocratização e ineficiência do Estado brasileiro, não permitem mudanças estruturais no país.

A crise do novo coronavírus, evidencia tal inaptidão de gestão das contas públicas. Já que, devido a sucessivos erros realizados por governos intervencionistas, desenvolvimentistas, burocráticos e ineficientes, o Brasil não possui a capacidade de arcar com os custos referentes a estagnação da economia. A medida ideal para combater a disseminação do Covid-19, portanto, não pode ser adotada de forma efetiva, a quarentena nunca ocorreu de fato no Brasil, aqueles que necessitavam trabalhar, gerar riqueza lutando contra a ineficiência imposta pelo Estado, não puderam parar.

Ademais, o desequilíbrio das contas públicas coloca o Brasil em uma posição de refém do mercado internacional, já que não possui histórico que permita poder de barganha para tomar empréstimos visando combater a crise econômica do novo coronavírus.

O futuro é incerto, as reformas propostas pela equipe de Bolsonaro podem minimizar os impactos da crise no médio/longo prazo, contudo, a má gestão política do presidente, pode estagnar pautas importantes para a nação, como o meio ambiente e uma reforma do sistema prisional.

## Referências

FIUZA, Guilherme. **3000 dias no bunker**: um plano na cabeça e um país na mão. Rio de Janeiro: Record, 2006.

BUTLER, Eamonn. **Escolha Pública**: um guia. Brasil : BunkerEditorial, 2015

TRAUMANN, Thomas. **O pior emprego do mundo**: 14 ministros da Fazenda revelam como tomaram as decisões que mudaram o Brasil e mexeram no seu bolso. São Paulo: Planeta, 2018.

MALAN, Pedro. **Uma certa ideia de Brasil**: Entre o passado e o futuro 2003-2018. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca Ltda, 2018.

RABELLO DE CASTRO, Paulo. **O mito do governo grátis**: o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar. 1. ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014

FRANCO, Gustavo H.B. **A moeda e a lei**: Uma história monetária brasileira 1933-2013. 2. ed. Rio de Janeiro Zahar, 2018.

PLANO Real, que domou inflação e estabilizou economia, completa 25 anos: Para FHC, sucesso se deve à equipe econômica, ao apoio do então presidente Itamar Franco e aos acertos e erros de planos anteriores. [S. l.], 1 jul. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/plano-real-que-domou-inflacao-estabilizou-economia-completa-25-anos/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

MESSA, ALEXANDRE. Impacto da taxa de câmbio sobre a competitividade da indústria brasileira. In: OLIVEIRA, IVAN THIAGO MACHADO. **A política comercial brasileira em análise**. IPEA: [s. n.], 2017.

SOARES, Pedro. **País privatizou 165 empresas entre 91 e 2002**: Movimento iniciado com o governo Collor teve seu pico com FHC e resultou em redução de investimentos, diz IBGE. [S. l.], 21 dez. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2112200423.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BENITES, Afonso. **‘Dream team’ de Temer, equipe de Meirelles tem primeira derrota na Câmara**: Renegociação de dívidas é desfigurada após pressão de trabalhadores e de deputados. [S. l.], 15 ago. 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/10/politica/1470863402\\_132778.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/10/politica/1470863402_132778.html). Acesso em: 21 jul. 2020.

CAVALLINI, Marta. **Reforma trabalhista é aprovada no Senado; confirma o que muda na lei**: As alterações mexem em pontos como férias, jornada de trabalho, remuneração e plano de carreira; texto ainda depende da sanção do presidente da República.. [S. l.], 11 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/reforma-trabalhista-e-aprovada-no-senado-confirma-o-que-muda-na-lei.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2020.

ECONOMICO, Terraço. **Te disseram que não há déficit na previdência? Estão te enganando**: Leonardo Siqueira, editor do Terraço Econômico, analisa os números do sistema de aposentadorias

brasileiro e aponta as alternativas para solucionar o rombo da Previdência. [S. l.], 4 abr. 2017. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/columnistas/terraeco-economico/te-disseram-que-nao-ha-deficit-na-previdencia-estao-te-enganando/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CABALLERO, Miguel. **IBGE revisa projeções e prevê crescimento da população brasileira até 2047**: Nova metodologia corrigiu dados de fecundidade no país. [S. l.], 25 jul. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ibge-revisa-projecoes-preve-crescimento-da-populacao-brasileira-ate-2047-22916739>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BENITES, Afonso. **Temer é denunciado por corrupção e se torna primeiro presidente a responder por crime durante mandato**: Rodrigo Janot acusa Temer de atuar em conluio com Rodrigo Loures em crimes relatados pela JBS. [S. l.], 27 jun. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498485882\\_380890.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498485882_380890.html). Acesso em: 22 jul. 2020.

MÁXIMO, Welton. **Dívida pública fecha 2018 em R\$ 3,877 trilhões**: O valor está dentro da meta do governo. [S. l.], 28 jan. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/divida-publica-fecha-2018-em-r-3877-trilhoes#:~:text=A%20D%C3%ADvida%20P%C3%ABblica%20Federal%20%E2%80%93%20q ue,era%20de%20R%24%203%2C559%20trilh%C3%B5es>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL, BBC NEWS. **Por que o real é a moeda que mais perdeu em relação ao dólar em 2020**. BBC NEWS BRASIL, 6 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51762853>. Acesso em: 3 jul. 2020.

CONTEÚDO, Estadão. **Inflação acumulada no no Plano Real, desde julho de 1994, é de 508,23%**: No acumulado de janeiro de 1980 a junho de 1994, no entanto, o IPCA registrou alta de 11.253.035.454.003,90%. REVISTA PEQUENAS EMPRESAS GRANDES NEGÓCIOS, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2019/07/inflacao-acumulada-no-no-plano-real-desde-julho-de-1994-e-de-50823.html>. Acesso em: 1 jul. 2020.

FUCS, José. **‘A fuga de capitais tem pouco a ver com fatores internos’**. UOL ECONOMIA, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/06/08/a-fuga-de-capitais-tem-pouco-a-ver-com-fatores-internos.htm#:~:text=Nos%20%C3%BAltimos%20meses%2C%20houve%20uma,investidores%20externos%20ao%20governo%20Bolsonaro>. Acesso em: 10 jul. 2020.

APUD, Mateus. **Taxa básica de juros do Brasil ainda é uma das mais altas do mundo**: Segundo levantamento, juros nominal e real do País estão na 10ª e 8ª colocação, respectivamente. Estadão, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://investidor.estadao.com.br/mercado/juros-altos-brasil-mundo/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

O GLOBO. **Escândalos do governo Temer**. G1, 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/escandalos-do-governo-temer-21464283>. Acesso em: 15 jul. 2020.

G1. **Retrospectiva 2019: a economia brasileira em sete gráficos**: Veja a evolução da confiança, expectativas de PIB, dólar, bolsa, desemprego, juros e inflação ao longo do ano.. G1, 17 dez. 2019.

Disponível em: <https://g1.globo.com/retrospectiva/2019/noticia/2019/12/17/retrospectiva-2019-a-economia-brasileira-em-sete-graficos.ghml>. Acesso em: 8 jul. 2020.

Ministério do Planejamento. Ministério da Economia. **Despesas Discricionárias Totais** – Poder Executivo (1995-2016). 20 mar. 2017

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Participação das Exportações Brasileiras nas Exportações Mundiais (1901-2000)**. IFS- Internacional Financial Statistics. Acesso em: 18 jul. 2020

Ministério do Planejamento. Ministério da Economia. **Despesas Discricionárias Totais** - Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União (1995-2016). 20 mar. 2017

CENTRO DE ESTUDOS DE MERCADOS DE CAPITAIS- IBMEC,” **Redução da taxa de poupança e o financiamento dos investimentos no Brasil-2012/2013**”, Carlos Antônio. **Distribuição percentual das fontes, sendo 100% igual ao total de financiamento para cada ano**. Acesso em: 18 jul. 2020.

IPEA. Ministério da Economia. **A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO NO BRASIL ENTRE 2003 E 2010**. Rio de Janeiro, janeiro 2015.

Receita Federal do Brasil; BNDES; FAT; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Acesso em: 18 jul. 2020

**ENTENDENDO os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal.** TESOUREIRO NACIONAL TRANSPARENTE, 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 18 jul. 2020.

**PRODUTIVIDADE** - Brasil - 2013 a 2015: Índice Acumulado no Ano (Base: igual período do ano anterior). [S. I.], 2016. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/industria/produtividade.html>. Acesso em: 21 abr. 2020.

**PRODUÇÃO industrial** - Brasil - 2013 a 2015: Índice Acumulado no Ano (Base: igual período do ano anterior). [S. I.], 2016. Disponível em:

<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/industria/producao-industrial/industria-geral>. Acesso em: 21 abr. 2020.

**TAXA de empréstimo bancário.** [S. l.], 2020. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/brazil/bank-lending-rate>. Acesso em: 21 abr. 2020.

**BRASIL - Dívida das Famílias (% do PIB).** [S. l.], 2020. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/brazil/households-debt-to-gdp>. Acesso em: 21 abr. 2020.

**ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2019.** [S. l.], 2019. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

**BANCO CENTRAL DO BRASIL. RELATÓRIO DE GESTÃO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS.** Brasília- DF, Março de 2020.

LIMA, Maria. **Em dez anos, total de ministérios quase dobrou:** Esplanada ganhará a 39ª pasta, inchando ainda mais a máquina administrativa e a folha. [S. l.], 17 nov. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-dez-anos-total-de-ministerios-quase-dobrou-6760144>. Acesso em: 15 jul. 2020.

VENTURINI, Lilian; ARAGÃO, Alexandre. **Lava Jato: a origem e o destino da maior operação anticorrupção do país:** Investigações revelaram megaesquema envolvendo políticos e empreiteiros, com superfaturamento de contratos públicos e pagamentos de propina. Métodos e focos são questionados. [S. l.], 16 mar. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/03/16/Lava-Jato-a-origem-e-o-destino-da-maior-opera%C3%A7%C3%A3o-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-do-pa%C3%ADs>. Acesso em: 4 ago. 2020.

BEDINELLI, Talita. **João Santana: “Lula e Dilma sabiam de pagamentos por caixa dois”:** STF retira sigilo de delação do ex-marqueteiro petista e de sua mulher, Mônica Moura Ele afirma que recebeu dinheiro não contabilizado no exterior da Odebrecht para as campanhas petistas. [S. l.], 11 maio 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/11/politica/1494532765\\_276216.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/11/politica/1494532765_276216.html). Acesso em: 5 ago. 2020.

LINHARES, Carolina. **Conta do PT com Odebrecht recebeu R\$ 324 mi em 5 anos, dizem delações.** [S. l.], 15 maio 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1884036-conta-do-pt-com-odebrecht-recebeu-r-324-mi-em-5-anos-dizem-delacoes.shtml>. Acesso em: 1 ago. 2020.

**RESERVAS Internacionais.** Banco Central, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/grafico/graficoestatistica/reservasInternacionais>. Acesso em: 5 ago. 2020.

**TAXA de Juros básica- Histórico.** Banco Central, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 5 ago. 2020.

**DÍVIDA Externa Bruta.** IPEADATA, 7 maio 2020. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38367>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CAVALLINI, Marta. **Reforma trabalhista é aprovada no Senado; confirma o que muda na lei:** As alterações mexem em pontos como férias, jornada de trabalho, remuneração e plano de carreira; texto ainda depende da sanção do presidente da República.. [S. l.], 17 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/reforma-trabalhista-e-aprovada-no-senado-confirma-o-que-muda-na-lei.ghtml>. Acesso em: 9 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL, Grupo. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil:** BRASIL REVISÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS. [S. l.], novembro 2017. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

NORTH, Douglass. *Instituições. The Journal of Economic Perspectives*, [S. l.], v. 5, p. 97-112, Winter 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=1>. Acesso em: 3 ago. 2020.

DE AZEVEDO, Paulo Furquim. **NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL:** referencial geral e aplicações para a agricultura. Instituto de Economia Agrícola, p. 33-52, 1 set. 2000. Disponível

em: [http://www.gepai.dep.ufscar.br/pdfs/1085082759\\_ASP-REFERENCIAL.pdf](http://www.gepai.dep.ufscar.br/pdfs/1085082759_ASP-REFERENCIAL.pdf). Acesso em: 5 ago. 2020.

KASTNER, Tássia. **Dólar se aproxima de R\$ 3,60 e Bolsa avança após vitória de Bolsonaro.** Folhapress, 29 out. 2018. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/economia/NOT,0,0,1383351,Dolar+se+aproxima+de+R+360+e+Bolsa+avanca+apos+vitoria+de+Bolsonaro.aspx>. Acesso em: 11 ago. 2020.

LIMA, Samuel. **Bolsonaro trocou mais ministros que FHC e Lula, mas fez menos alterações que Dilma:** Levantamento sobre os primeiros 19 meses de mandato dos presidentes mostra que conteúdo sobre o tema em circulação no Facebook é enganoso. Estadão, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/bolsonaro-trocou-mais-ministros-que-fhc-e-lula-mas-fez-menos-alteracoes-que-dilma/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CASTRO, José Roberto; ALMEIDA, Rodolfo. **Previdência: como é hoje e como pode ficar com a reforma:** Proposta do governo Bolsonaro quer economizar R\$ 1 trilhão em dez anos e muda regras para aposentadoria de trabalhadores do setor privado e servidores civis. Nexo Jornal, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/02/20/Previd%C3%A9ncia-como-%C3%A9-hoje-e-como-pode-ficar-com-a-reforma>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CANZIAN, Fernando. **Pressão por gastos põe em risco teto, dívida pública, inflação e juros baixos:** Para economistas, aumento de impostos pode ser saída para evitar desarranjo macroeconômico. Folha de São Paulo, 26 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/pressao-por-gastos-poe-em-risco-teto-divida-publica-inflacao-e-juro-baixo.shtml>. Acesso em: 13 ago. 2020.

REUTERS. **Bolsonaro: ideia de furar o teto existe, qual o problema?:** Bolsonaro disse, em transmissão feita por redes sociais, que, em razão da pandemia, emenda constitucional que permitiu gastos extraordinários. ÉPOCA NEGÓCIOS, 13 ago. 2020. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2020/08/epoca-negocios-bolsonaro-ideia-de-furar-o-teto-de-gastos-existe-qual-problema.html>. Acesso em: 17 ago. 2020.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. **Da economia política à política econômica:** o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, Dec. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572011000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000400001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 junho 2020.

REIS; MOUSINHO, João Bosco. **A Nova Matriz Econômica e a recessão econômica do governo Dilma Rousseff:** Erros e consequências sobre o nível de atividade econômica. *Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata, v. 8, n. 1, p. 1, nov./2016.

MICHEL, J. S. L. F. D. P. R. **Por que novo-desenvolvimentismo?** Rev. Econ. Polit., São Paulo-SP, v. 27, n. 4, p. 507, dez./2007.

PESSOA, Samuel de Abreu. **Ascensão e queda da nova matriz econômica.** Revista Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 67, n. 11, p. 10-11, nov. 2013. ISSN 0010-5945. Disponível

em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/21268>>. Acesso em: 13 Jun. 2020.

VASSALLO, Luiz. **PT vai ao STF contra o teto de gastos na saúde por recursos para combater o coronavírus**. UOL, 14 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/14/pt-vai-ao-stf-contr-o-teto-de-gastos-na-saude-por-recursos-contr-o-coronavirus.htm>. Acesso em: 8 jul. 2020.

ROMERO, Cristiano. **Razões do PIB fraco: uma visão polêmica**. Valor Econômico, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/razoes-do-pib-fraco-uma-visao-polemica.ghtml>. Acesso em: 1 set. 2020.

SOARES, Jussara; TOMAZELLI, Indiana. **Bolsonaro diz à bancada evangélica que deve vetar parte do perdão a igrejas para não cometer crimes**: Presidente explicou aos congressistas que corre risco de impeachment por crime de responsabilidade, caso sancione a anistia de quase R\$1 bi pelo Congresso por meio de um projeto de lei. Estadão, 9 set. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-diz-a-bancada-evangelica-que-deve-vetar-parte-de-perdao-a-igrejas-para-nao-cometer-crime,70003431483>. Acesso em: 10 set. 2020.

MATTOS, Marcela. **'Bolsonaro não tem opção: se socorre no Centrão, ou cai', diz analista**: Fundador do Diap, Antônio Augusto Queiroz afirma que a parceria é circunstancial: 'Se o Bolsonaro cair em popularidade, o Centrão vai pular fora'. Veja, 4 maio 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-nao-tem-opcao-se-socorre-no-centrao-ou-cai-diz-analista/>. Acesso em: 8 set. 2020.

CAMAROTTO, Murillo. **Ministério da Justiça notifica supermercados por alta nos preços dos alimentos**: Supermercados terão que listar quais os produtos da cesta básica que tiveram maior variação no último mês e os três itens com maior reajuste. Valor Econômico, 9 set. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/09/ministerio-da-justica-notifica-supermercados-por-alta-nos-precos-dos-alimentos.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2020.

XAVIER, Dennys Garcia. F. A. Hayek: **E a Ingenuidade da Mente Socialista**. 1. ed. São Paulo - SP: LVM, 2019.

HAYEK, F. A.. Law, *Legislation, and Liberty*. *Unknown*. ed. Chicago: *University of Chicago Press*, 1978.

MISES, Ludwig Von. *Ação Humana: Um tratado de economia*. 3. ed. São Paulo - SP: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 1966.

MISES, Ludwig Von. **O LIVRE MERCADO E SEUS INIMIGOS: Pseudociência, Socialismo e Inflação**. 1. ed. Caminas - SP: Vide, 2017.

JUNIOR, J. C. M. B. **INFLAÇÃO E POLÍTICA NO BRASIL CONTEMPOR NEO: A EXPERIÊNCIA DOS GOVERNOS FHC E LULA**.. Século XXI, Araraquara- SP, v. 3, n. 2, p. 182-212, jan./2014.

INSTITUTO ORDEM LIVRE. **Captura Regulatória.** Disponível em: <http://ordemlivre.org/posts/captura-regulatoria>. Acesso em: 5 jun. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA SECRETARIA-GERAL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS LEI Nº 13.467, DE 13 DE JULHO DE 2017. **Decreto-Lei nº 13467, de 13 de julho de 2017.** (Vide Medida Provisória nº 808, de 2017) Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. [S. l.], 13 jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm#:~:text=Alterar%20a%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20das%20Leis,%C3%A0s%20novas%20rela%C3%A7%C3%B5es%20de%20trabalho](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm#:~:text=Alterar%20a%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20das%20Leis,%C3%A0s%20novas%20rela%C3%A7%C3%B5es%20de%20trabalho). Acesso em: 14 jul. 2020

Ministério da Fazenda. Secretaria Geral de Controle Interno. **Despesas da União por Ministério (1986-1999).** 20 mar. 2017

## **A INDÚSTRIA 4.0 NO COMBATE AO SARS-COV-2: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO FARMACÊUTICA**

### **INDUSTRY 4.0 IN THE FIGHT AGAINST SARS-VOC-2: SOME CONSIDERATIONS ABOUT PHARMACEUTICAL PRODUCTION**

### **INDUSTRIA 4.0 EN LA LUCHA CONTRA EL SARS-VOC-2: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PRODUCCIÓN FARMACÉUTICA**

Karen Niccoli Ramirez<sup>1</sup>; Maria Rebeca Ramirez<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie - FAU – Faculdade Arquitetura e Urbanismo  
Contato: [karen.ramirez@mackenzie.br](mailto:karen.ramirez@mackenzie.br)

<sup>2</sup> Universidade Mogi das Cruzes – Faculdade de Educação  
Contato: [reniccoli@gmail.com](mailto:reniccoli@gmail.com)

#### **RESUMO**

Por se tratar de um vírus extremamente contagioso que causa a mortalidade de uma taxa representativa dos infectados, o SARS-CoV-2 é um grande desafio para a humanidade; uma situação que exige medidas de extrema urgência em termos de alta tecnologia na busca de uma solução. A Indústria 4.0 está transformando os processos industriais e rotinas de produção em grandes aliados no combate à epidemia. A Impressão 3D, Big Data, processamento em nuvem e Inteligência Artificial são exemplos de ferramentas que estão sendo aplicadas para lidar com a situação em que se encontra a saúde mundial. Neste contexto, este artigo tem o objetivo de mostrar que a indústria inteligente otimiza a produção, fato relevante principalmente em tempos tão adversos como os de pandemia.

**Palavras Chave:** Indústria 4.0; SARS-CoV-2; Indústria Farmacêutica; Indústrias Inteligentes; Inovação.

## **ABSTRACT**

Because it is an extremely contagious virus that causes the death of a representative rate of those infected, SARS-CoV-2 is a major challenge for humanity; a situation that requires extremely urgent measures in terms of high technology in the search for a solution. Industry 4.0 is transforming industrial processes and production routines into great allies in combating the epidemic. 3D printing, big data, cloud processing and artificial intelligence are examples of tools that are being applied to deal with the situation in which global health finds itself. In this context, this article aims to show that the smart industry optimizes production, a relevant fact mainly in times as adverse as the pandemic.

**Keywords:** Industry 4.0; SARS-CoV-2; Pharmaceutical industry; Smart Industries; Innovation.

## **RESUMEN**

Debido a que es un virus extremadamente contagioso que causa la muerte de una tasa representativa de los infectados, el SARS-CoV-2 es un gran desafío para la humanidad; una situación que requiere medidas de extrema urgencia en materia de alta tecnología en la búsqueda de una solución. La Industria 4.0 está transformando los procesos industriales y las rutinas de producción en grandes aliados para combatir la epidemia. La impresión 3D, el *big data*, el procesamiento en la nube y la inteligencia artificial son ejemplos de herramientas que se están aplicando para hacer frente a la situación en la que se encuentra la salud global. En este contexto, este artículo tiene como objetivo mostrar que la industria inteligente optimiza la producción, hecho relevante principalmente en momentos tan adversos como la pandemia.

**Palabras-clave:** Industria 4.0; SARS-CoV-2; Industria farmacéutica; Industrias inteligentes; Innovación.

## INTRODUÇÃO

A indústria que adota o conceito da Indústria 4.0 observa que as máquinas passam a operar com uma capacidade de autonomia maior e com o ganho de eficiência, além de reduzir gastos, aprimoram os resultados do processo. De entre os impactos da Indústria 4.0 no Brasil e no mundo percebe-se o aumento e maior controle da produtividade; a redução de custos; a inovação na produção; a transformação na estrutura da fábrica; a tomada de decisões muito mais rápida são soluções que melhoram o desempenho das empresas num momento em que a prioridade para a maioria dos fabricantes é a eficiência na produção.

Em uma ocasião tão singular, em que o grande desafio para a humanidade é a pandemia causada pelo SARS-CoV-2, a indústria farmacêutica é muito exigida em termos de precisão e produção acelerada de medicamentos e materiais necessários no combate à peste que assola a humanidade. Passam os meses e o mundo continua lutando para prevenir, tratar e curar o homem do Covid-19.

Em outros setores, como a indústria automotiva, que teve a produção de carros praticamente paralisada, suas modernas instalações industriais e seus centros de desenvolvimento foram transformados em espaço de desenvolvimento e fabricação de insumos necessários para conter a pandemia.

Tecnologias como Impressão 3D, Big Data, processamento em nuvem e Inteligência Artificial são exemplos de ferramentas que podem ser aplicadas para lidar com a situação (ARAÚJO, 2020).

Taiwan foi exemplo na contenção da propagação da epidemia, utilizando Big Data para prever possíveis contaminações. O COVID-19 teve seus primeiros casos relatados pouco antes do Ano Novo Lunar, período em que milhões de chineses e taiwaneses viajam para aproveitar o feriado. Taiwan integrou o banco de dados nacional do seguro de saúde ao banco de dados de imigração e alfândega para criar um *Big Data*. A sua função era realizar análises e lançar alertas em tempo real para ajudar na identificação e classificação dos riscos de contaminação dos viajantes baseado em informações como a origem e o histórico de viagens dos últimos 14 dias (período de incubação do novo Coronavírus). Em consultas clínicas foi possível analisar com mais agilidade casos de alto, médio e baixo risco de contaminação, tornando mais assertiva a tomada de decisões. A impressão 3D, por exemplo, torna possível a fabricação de peças para respiradores em escassez no estoque, além de determinados componentes mecânicos

fundamentais para o funcionamento desses respiradores. Dessa forma, podem ajudar a suprir as necessidades enquanto se tomam providências para a reposição de estoque, salvando vidas que teriam que aguardar a chegada dessas peças para a continuação do tratamento, o que poderia não acontecer (ARAÚJO, 2020).

Quando a pandemia começou na China no fim de janeiro, a automotiva BYD criou em apenas duas semanas uma linha de produção de máscaras de proteção com o apoio de 3.000 engenheiros. Pouco depois, expandiu essa atividade com a produção de géis desinfetantes e atualmente a empresa produz mais de cinco milhões de máscaras por dia, em atividade contínua de 24 horas, e embora a indústria automotiva já tenha retornado suas atividades, a BYD mantém essa função paralela (MONTENEGRO, 2020).

A indústria 4.0 baseada na utilização da internet das coisas, inteligência artificial e a biotecnologia tem uma enorme significância nestes momentos em que a inovação, a rapidez e a eficácia podem frear o avanço da pandemia, essa possibilidade está modificando a rotina da indústria farmacêutica ao redor do mundo. No Brasil, o engenheiro Tiago Araújo explica que o SENAI Ceará tem trabalhado no desenvolvimento de um molde para a fabricação de suportes para protetores faciais utilizados pelos profissionais da saúde. A instituição conta com algumas das ferramentas da Indústria 4.0, mão de obra qualificada e equipamentos de 1º mundo, como impressão 3D, Inteligência Artificial e Big Data. Desenvolveu o protótipo de um dispositivo capaz de dobrar a capacidade de um respirador, equipamento necessário em situação de contaminação (ARAÚJO, 2020).

Este artigo tem como objetivo realçar as tecnologias que permitem a integração dos sistemas produtivos, com enfoque na crise pandêmica. Destaca-se a Internet das Coisas e a interoperatividade que ela promove, permitindo a comunicação em tempo real, tornando os processos produtivos mais rápidos e ágeis, e que potencialmente se apresenta como aliada da indústria do setor farmacêutico, possibilitando aumentar a performance da produção tão necessária no combate contra o SARS-CoV-2, seja na fabricação de EPIs, como frascos e agulhas para vacinação. Observa que a indústria 4.0 é uma realidade que no Brasil tem um longo caminho a ser percorrido até atingir todo o seu potencial, principalmente nesta época de transição dos modelos industriais, momento este em que a humanidade espera uma resposta da indústria para frear a pandemia que tanto a aflige.

## **METODOLOGIA**

Devido ao afastamento social provocado pelo SARS-CoV-2, impedindo a procura de material de pesquisa em lugares públicos, o desenvolvimento deste tema **Em tempos de pandemia: a indústria 4.0 no combate ao SARS-CoV-2** se realiza pelo método de pesquisa qualitativa e exploratória e, com a finalidade de mostrar a relevância da indústria 4.0 no setor da saúde pode acelerar os processos produtivos neste momento emergencial para toda a humanidade.

A pesquisa qualitativa e exploratória se elabora a partir do levantamento de referenciais teóricos de artigos publicados em periódicos, acervo fotográfico e acesso a sites de pesquisa que tratem da temática definida.

A revisão da literatura pertinente ao tema evidencia os principais conceitos e exemplos dos processos de integração de sistemas no cenário atual.

## MUNDO GLOBAL

A indústria 4.0 tem-se mostrado como uma poderosa aliada na otimização de recursos no combate a pandemia causada pelo Covid-19. De forma solidaria, as grandes fabricantes de carros ao redor do mundo têm-se prontificado em auxiliar a humanidade neste momento de crise.

Um exemplo disso, comenta Montenegro (2020), é a importante indústria automobilística espanhola, paralisada produtivamente desde o final de março, tem seguido o mesmo exemplo dos norte-americanos. Em entrevista a Montenegro, José Vicente de los Mozos, presidente da associação patronal do sector ANFAC e da Renault Espanha assegurou: “Já estamos trabalhando para estar na vanguarda da luta contra a pandemia, contribuindo com tudo o que podemos desde as nossas fábricas. O nosso compromisso com a saúde neste momento é absoluto”.

Os fabricantes perceberam que as impressoras 3D, usadas na produção dos carros, revelaram-se elementos fundamentais para a fabricação rápida e eficiente de protetores faciais e, com isso, praticamente todas as fábricas espanholas que possuem essa tecnologia a estão usando nesse sentido. Como é o caso da Renault, em Valladolid, que fornece material para a polícia e para os hospitais próximos. O mesmo ocorre com a Ford de Valência e a Volkswagen em Navarra (MONTENEGRO, 2020).

Algo semelhante foi feito pela Mercedes Benz na Alemanha, que utilizou suas impressoras 3D para produzir rapidamente os componentes necessários para a produção de dispositivos médicos, como uma indústria auxiliar.

Na Itália, onde o terrível impacto da pandemia foi sentido antes do que na Espanha, a indústria automotiva também ajudou os profissionais de saúde. A fábrica da Lamborghini em Sant'Agata Bolognese, normalmente focada na fabricação de supercarros, focou-se na fabricação de protetores faciais de policarbonato com impressoras 3D (Figura 1). Mais de mil máscaras por dia e cerca de 200 protetores fabricados para os hospitais de Bolonha (MONTENEGRO, 2020).

**Figura 1 - Planta de Lamborghini, Sant'Agata Bolognese, fabricação de protetores destinados aos hospitais de Bolonha.**



Fonte: EXPANSION: site, 2020.

Para REYES (2020), a rápida transformação da produção industrial durante a crise do COVID-19 tem sido possível com a utilização das ferramentas industriais de alta precisão e qualidade. No mês de abril de 2020, a linha SEAT León, na fábrica de Martorell, “tinha mudado de cara” quando parou de produzir automóveis e passou a fabricar respiradores assistidos para colaborar com o sistema de saúde (Figura 2). A SEAT disponibilizou 150 trabalhadores para fabricar um protótipo de respirador no qual usam elementos de carros como engrenagens impressas, eixos de caixa de câmbio ou o motor de um limpador de para-brisa adaptado. O dispositivo foi aprovado pela Agência de Medicamentos e distribuído aos hospitais regionais.

**Figura 2 – Respirador da SEAT**



Fonte: REYES, 2020.

Passar da produção de carros a respiradores em tempo recorde foi o resultado do trabalho árduo de muitos funcionários da empresa e de muita solidariedade. Em entrevista a Reyes, Nicolás Mora, da área de produção contou: “A motivação de todas as pessoas que participam deste projeto é ajudar no caminho que conhecemos, que é produzir equipamentos em série, desta vez para salvar vidas” (REYES, 2020).

Há várias empresas que naquele momento de crise alteraram seu escopo de produção. Além da SEAT, a *Bexen Medical* se preocupou de fabricar máscaras na Espanha; a *Airbus* passou a fabricar telas de proteção para profissionais de saúde por meio de impressão 3D e; empresas de cosméticos intensificaram a produção de enormes quantidades de géis hidroalcoólicos. Outro exemplo é o Hospital Virtual Valdecilla que fabricando hastes de algodão para teste de Coronavírus continua colaborando neste período difícil para humanidade.

Uma publicação de 30 de julho de 2020 apresenta as máscaras sanitárias de nanofibra fabricada pela Bioinicia. A novidade, segundo Laragón (2020), da agência SINC - Serviço de Informação e Notícias Científicas -, é que se trata de máscaras biodegradáveis, laváveis, com capacidade de filtração 10 vezes maior que os materiais normais, certificadas, do tipo FFP2, e podem ser usadas por vários dias (Figura 3). As novas máscaras foram patenteadas por uma equipe do Instituto de Agroquímica y Técnica Alimentaria e pela empresa Bioinicia.

Uma equipe do Conselho Superior de Pesquisa Científica (CSIC) desenvolveu um novo material para filtros de máscaras sanitárias baseado em nanofibras. Este novo material, desenvolvido pelo grupo de pesquisa José María Lagarón, do Instituto de Agroquímica y Técnica Alimentaria (IATA-CSIC), e a empresa de base tecnológica CSIC Bioinicia, é aplicado às máscaras sanitárias e cirúrgicas FFP1, FFP2 e FFP3 (LARAGÓN-SINC, 2020).

**Figura 3 – Máscara desenvolvida pela empresa Bioinicia**



Fonte: AGENCIASINC: site, 2020.

Produzidas por DEKRA e APPLUS+.As, as máscaras têm a certificação especial CPA FFP2, que a Europa lançou para resolver a emergência criada pela interrupção do comércio de certos materiais de filtração vindos da China, o primeiro meio milhão de máscaras produzidas com este material de filtro já está no mercado espanhol, Alemanha e também serão comercializadas na América Latina. “Alcançar os níveis de FFP2 na fabricação é muito complexo com o uso de tecnologia convencional e, pelo que sabemos, apenas a empresa Bioinicia pode oferecer esse tipo de infraestrutura em nível nacional e em outros países europeus para fabricar esse tipo de máscara”, explica Lagarón (202).

No México, graças à implementação da Indústria 4.0, o sistema de produção flexível permite que a Hytera contribua com a fabricação de máscaras descartáveis para compensar a escassez global causada pelo vírus (Figura 4).

A base do sistema de manufatura inteligente é a automação, conectividade, gerenciamento, distribuição automática, montagem e testes funcionais projetados para garantir a precisão dos processos de produção e altos níveis de eficiência. A capacidade de monitorar a linha de produção remotamente permite que toda a manufatura sempre atenda aos elevados padrões de qualidade que diferenciam a empresa (HYTERA, 2020).

**Figura 4 - HYTERA 4.0**



Fonte: HYTERA: site, 2020.

A flexibilidade da linha de produção permite racionalizar o processo produtivo em tempo real e também reorganizar a fabricação de diversos produtos de acordo com as necessidades dos usuários. Nesse caso, a Hytera aproveita a capacidade de produção para fabricar máscaras faciais descartáveis que atendem à alta demanda mundial. Atualmente, está produzindo milhares de máscaras e de outros implementos de biossegurança, flexibilizando os processos de produção no combate à escassez global causada pela pandemia. A empresa possui mais de dez linhas de produção inteligentes da Indústria 4.0 (HYTERA, 2020).

### **A PRODUÇÃO DE SERINGAS E FRASCOS**

Tony Deligio, editor sênior da *Plastics Technology*, comenta que enquanto o mundo aguarda ansiosamente uma vacina COVID-19, os moldadores/formas de seringas e frascos estão forçando a produção para atender a uma necessidade enorme e desesperada. Nos Estados Unidos, a urgente necessidade de adiantar-se a demanda tem dado lugar a algumas oportunidades para novas plataformas de plástico para fornecimento e armazenamento de medicamentos, que competem em áreas onde o vidro segue sendo a norma. O projeto acelerador, *Project Jumpstart*, foi anunciado pelo Departamento de Defesa e o Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos

Estados Unidos para ampliar drasticamente a capacidade de produção nacional de dispositivos de injeção para a área médica fabricados no país a partir de outubro de 2020 (DELIGIO, 2020).

A indústria 4.0 aponta para a solução retrátil, *Retractable Technologies*. Segundo publicação do *The Dallas Morning News* em agosto de 2020, trata-se de um moldador/forma de Texas que assinou dois contratos com o governo dos Estados Unidos, no valor de US\$137.4 milhões, para fornecer seringas para a vacina contra a contaminação do Covid-19, uma vez que esta esteja desenvolvida. Nessas seringas, após aplicação no paciente, a agulha se retrai automaticamente de volta ao tubo quando o êmbolo está completamente pressionado, (DELIGIO, 2020).

Em 2016, a empresa informou sobre a colocação de pedidos de máquinas de moldagem por injeção adicionais e moldes para aumentar a capacidade de sua agulha retrátil *EasyPoint*. Agora são novas máquinas de moldagem por injeção adicionais e moldes para aumentar a capacidade de sua agulha retrátil *EasyPoint* (Figura 5), já que em seu relatório de lucros do primeiro trimestre, a *Retractable* observou que, em 2019, os fabricantes chineses produziram aproximadamente 82,6% de seus produtos. Quando COVID-19 chegou à China, o fornecimento foi interrompido, mas a empresa declarou: “[...] acreditamos que temos estoque suficiente para atender à demanda, apesar de experimentar uma interrupção temporária em nosso fornecimento de produtos da China [...]”, e ainda, “[...] na *ApiJect Systems America*, as seringas pré-carregadas eliminam a necessidade de frascos” (DELIGIO, 2020).

A empresa obteve um contrato de US\$ 138 milhões para produzir seringas pré-carregadas de plástico, usando sua tecnologia *Blow-Fill-Seal* - BFS - asséptica. Um comunicado de imprensa do Departamento de Defesa disse que o plano era “aumentar imediatamente um número suficiente de instalações BFS nacionais existentes com instalações de linha de enchimento e atualizações técnicas” para permitir a fabricação de mais de 100 milhões de seringas pré-carregadas para distribuição nos Estados Unidos até o final de 2020.

### **Figura 5 - Seringa da APIJECT**



Fonte: PTMÉXICO: site, 2020.

Deligio (2020) acrescenta que a *Rapid USA* é uma subsidiária da *ApiJect* e está construindo novas instalações de produção permanentes para BFS com base nos Estados Unidos com o objetivo final de produzir mais de 500 milhões de seringas pré-carregadas (doses) até 2021. Em um comunicado, a empresa disse que iria contratar uma série de instalações BFS existentes nos Estados Unidos para instalar linhas de enchimento e atualizações técnicas para permitir a produção de seringas pré-cheias antes do final do ano.

A produção começará em Connecticut, Carolina do Sul e Illinois, com possível expansão para outras localidades nos Estados Unidos. O Departamento de Defesa (DOD) disse que o RAPID, que será uma parceria público-privada, “proporcionará uma maior capacidade de salvar vidas contra futuras emergências nacionais de saúde que requerem administração urgente de vacinas em escala populacional”. Até o final de 2021, o estágio 2 do plano prevê uma rede de 30 linhas de manufatura BFS sediadas nos EUA em três locais geograficamente distintos, “assim que estiverem operacionais, essas 30 linhas irão encher, terminar e embalar até 330 milhões de seringas BFS pré-cheias por mês” (DELIGIO, 2020).

Além das seringas para injetar a vacina, serão necessários frascos para armazenamento e transporte. A quantidade necessária já pressiona o mercado para o material tradicionalmente utilizado: o vidro borossilicato. Já a SiO<sub>2</sub> possui uma planta fabril de quase 14 mil m<sup>2</sup> no Alabama para a fabricação dos frascos (Figura 6). Por meio da ciência de materiais avançada, a SiO<sub>2</sub> desenvolve e fabrica recipientes de grau médico com uma barreira semelhante a vidro para atender às necessidades laboratoriais, com essa tecnologia não é necessário escolher entre vidro ou plástico, pois com a Ciência de Materiais do SiO<sub>2</sub> pode-se ter os benefícios de ambos (DELIGIO, 2020).

**Figura 6 – Planta da SiO<sub>2</sub>**



Fonte: PTMÉXICO: site, 2020.

A *SiO<sub>2</sub> Materials Science* fez um acordo de US \$ 143 milhões com o governo federal para fornecer sua própria alternativa de plástico em outra colaboração com a BARDA. O SiO<sub>2</sub> começa com uma pré-forma moldada por injeção que é então esticada em sua forma final e revestida com uma camada de sílica de 20 nanômetros de espessura através da deposição química de vapor aprimorada por plasma - PECVD. A SiO<sub>2</sub> diz que o frasco resultante tem quatro camadas, começando com uma camada protetora de sílica e carbono que está em contato com a droga; uma camada de barreira de sílica pura; e, em seguida, uma camada de adesão que os une ao plástico. Os benefícios do projeto incluem estabilidade térmica e integridade, estabilidade química, barreira de gás, durabilidade mecânica, sem quebra e dimensões de precisão. Os frascos são termicamente estáveis de -196°C a 121°C, com integridade de vedação até -80°C. A estabilidade química permite que os frascos contenham líquidos com faixas de pH de 3-14, e a SiO<sub>2</sub> afirma que o risco de delaminação e íons metálicos visto em alguns casos em frascos de vidro é eliminado (DELIGIO, 2020).

Na figura 7, observa-se o produto oferecido pela BD em parceria com o governo dos Estados Unidos para aumentar a capacidade doméstica de seringas para este e futuros surtos (DELIGIO, 2020).

**Figura 7 – Seringa doméstica emergencial**



Fonte: PTMÉXICO: site, 2020.

Em outra parceria público-privada, a *Becton, Dickinson and Company* (BD) anunciou um projeto de “infraestrutura de fabricação” de \$ 70 milhões para vacinação em massa com o grupo *Biomedical Advanced Research and Development Authority* - BARDA. A BD também finalizou um pedido inicial de 50 milhões de agulhas e seringas a serem entregues até o final de dezembro de 2020 para apoiar o esforço de vacinação dos Estados Unidos contra COVID-19 (DELIGIO, 2020).

**Figura 8 - Frascos para vacinas**



Fonte: PTMÉXICO: site, 2020.

Na publicação de 1º de setembro, Deligio (2020) comenta que enquanto o mundo aguarda ansiosamente uma vacina COVID-19, os moldadores de seringas e frascos (Figura 8) estão forçando a produção para atender a uma necessidade enorme e desesperada.

Os processadores de plásticos foram rápidos em responder às solicitações de equipamento de proteção individual (EPI), dispositivos salva-vidas e parafernália de teste nos primeiros dias do surto de Corona vírus, e enquanto o mundo observa o desenvolvimento de vacinas com olhos

esperançosos, muitas empresas já estão intensificando a produção de sistemas de entrega de drogas em antecipação a uma vacina eficaz contra o vírus (DELIGIO, 2020).

De acordo com o New York Times *Coronavirus Vaccine Tracker*, mais de 165 vacinas contra o Coronavírus estão atualmente em desenvolvimento em todo o mundo, incluindo 27 que já estão em testes em humanos. À medida que passam pelos testes de fase I, II e III, governos em todo o mundo estão fazendo pedidos de vacinas, incluindo a contratação das seringas e frascos necessários. Segundo algumas estimativas, 850 milhões de seringas podem ser necessárias apenas nos Estados Unidos, assumindo que duas doses foram administradas para cada pessoa, uma vez que muitas das vacinas em desenvolvimento exigiriam um reforço secundário da vacina após a primeira injeção. Em todo o mundo, mesmo que versões maiores de múltiplas doses sejam criadas, bilhões de frascos contendo a vacina também devem ser necessários (DELIGIO, 2020).

Essas empresas têm em comum o fato de terem realizado processos de transformação dos seus habituais processos de produção industrial para se adaptarem às exigências e necessidades dos cidadãos e autoridades. Esses processos de transformação industriais têm sido facilitados pelo conceito de *Smart Factories* ou Indústrias Inteligentes, *Factories 4.0* (Figura 9) ou *Connected Factories*, nos quais a Indústria 4.0 se baseia (VIU, 2020).

**Figura 9 – A interoperabilidade**



Fonte: BID, 2018.

A inteligência nas fábricas é uma tendência na qual o processo produtivo continua sendo otimizado, já que tanto os equipamentos quanto as máquinas vão melhorar as fases pelas quais o processo deve passar, do planejamento à ação. O *Smart Factory* fornece *feedback* contínuo, otimiza todos os recursos, é adaptável e flexível. São as fábricas da nova Indústria 4.0. Com a utilização da BIG DATA, fator importante na Indústria 4.0, que como conceito engloba uma grande quantidade de dados, tanto de fontes tradicionais quanto digitais. Estes dados permitem realizar uma análise contínua, dentro ou fora da empresa e assim conhecer informações valiosas para o futuro. A evolução se desdobra à medida que os dados são armazenados em inúmeras mídias, que podem ser em sistemas específicos, dispositivos móveis ou mesmo sensores (VIU, 2020).

Os sistemas físicos cibernéticos são os que integram tanto a informática como as redes, além de outros processos físicos. Isto consiste em que os computadores e as redes se encarreguem de monitorizar e controlar os diferentes processos físicos, pelo uso de circuitos de retroalimentação, recorrendo a ciclos de *feedback*. Uma vez realizado este processo, o próprio sistema físico reage,

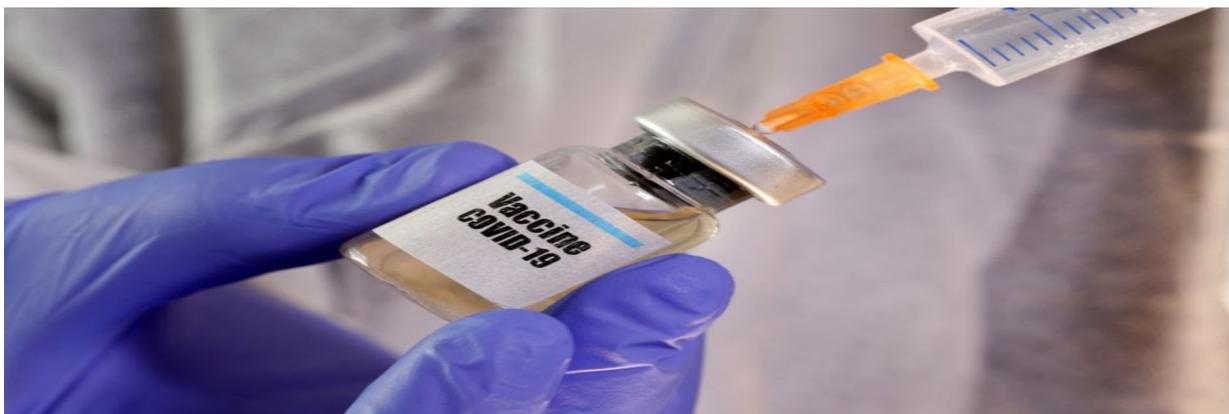
utilizando um *software* que permite interpretar a ação realizada e acompanhar os resultados obtidos (VIU, 2020).

A interoperabilidade ocorre quando sistemas ciberfísicos estão conectados a fábricas inteligentes e sistemas humanos, comunicando-se entre si graças à Internet das coisas. Cria-se o resultado definitivo da *Connected Industry 4.0*, um setor que busca tornar a manufatura muito mais eficiente por meio do uso de novas mídias com maior grau de confiabilidade e precisão.

### **A INDÚSTRIA FARMACÊUTICA NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA**

Segundo Rosa (2020), na tentativa de parar com a propagação da pandemia, há mais de 140 pesquisas para produzir a vacina contra o Covid - 19. A questão é que “desenvolver uma fórmula eficaz é apenas uma das tarefas, que quando finalizada abre espaço para o próximo passo: a fabricação em massa”, afirma Rosa (2020).

**Figura 10 - Vacina esperada**



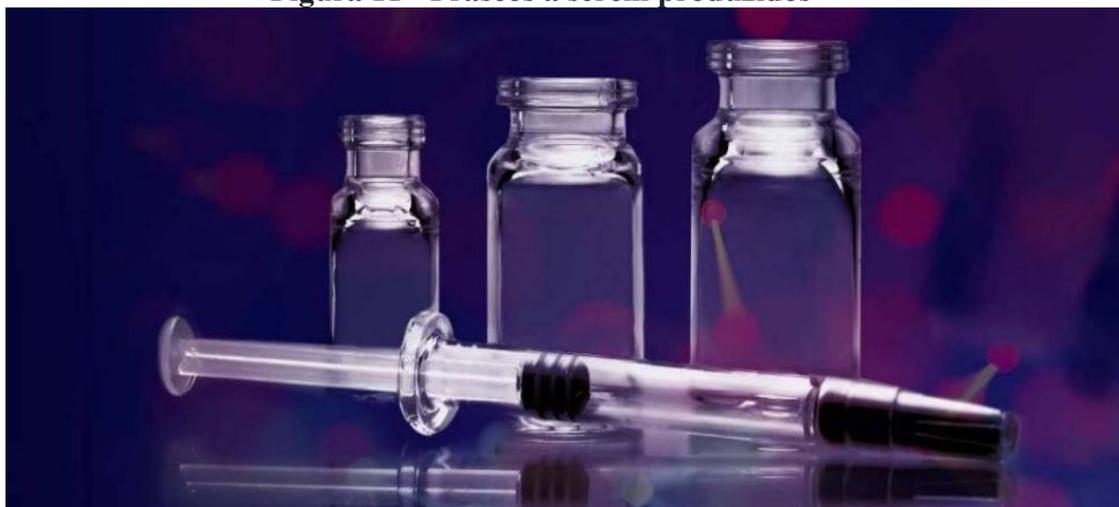
Fonte: ROSA, 2020.

Como a COVID-19 atingiu o mundo inteiro, será necessário fabricar uma grande quantidade de doses, que normalmente consistem em duas ou três doses para a imunização completa. Estamos falando de dezenas de bilhões, uma quantidade nunca produzida antes. Uma das empresas que vêm trabalhando em uma vacina, a AstraZeneca, conta que o maior desafio não é a produção das vacinas em si, mas sim a quantidade de frascos para armazená-las, pois simplesmente não há o suficiente (ROSA, 2020).

Rosa (2020) comenta que a AG Schott é considerada uma das principais produtoras de vidro médico do mundo; em entrevista recente ao *site The Wall Street Journal*, a empresa revela que

recebeu um pedido de produção de um bilhão de frascos para vacina, o que corresponderia ao dobro de sua capacidade anual de produção; o problema é que as empresas não costumam fabricar esses frascos para deixar em estoque, pois vidros médicos são resistentes, mas não o suficiente para não serem quebráveis (Figura 11). Então, os pedidos não são feitos sem ter a certeza da quantidade de vacina que será produzida. Isso significa uma possível falta de frascos.

**Figura 11 - Frascos a serem produzidos**



Fonte: SiO2 Materials Science: site, 2020.

Segundo Rick Bright (2020), ex-diretor do BARDA - *Biomedical Advanced Research and Development Authority*, braço de biomedicina do governo dos Estados Unidos, “isso é algo que vem sendo pensado há bastante tempo”. Depois de o executivo sair da empresa, a Barda contratou duas empresas fabricantes, em junho, para ativar a produção, depois que, segundo Bright, ele ter alertado as autoridades do país sobre a urgência da produção de suprimentos como frascos, agulhas e seringas para a viabilização das vacinas.

Os dados apontam que antes da pandemia, a SiO2 fabricava cerca de 14 milhões de frascos de plástico com as camadas internas de vidro ao ano para a indústria farmacêutica. Agora, com contrato assinado com a BARDA, 123 novos funcionários foram contratados para produzir cerca de 40 milhões de frascos por ano. A companhia espera também poder contratar mais 100 pessoas para aumentar a produção para 120 milhões até novembro (ROSA, 2020).

Os fabricantes de frasco de vidro buscam solucionar o problema do suprimento da demanda para não deixar ninguém sem a vacina. A questão é que “o uso de plásticos não é recomendado por não preservar muitos dos componentes da vacina, além de provocar a contaminação do líquido” (ROSA, 2020).

No final de junho de 2020, Forato, do Canaltech, comunicava, o acordo feito pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com a empresa biofarmacêutica AstraZeneca “para acesso à potencial vacina contra o novo Corona vírus, desenvolvida pela Universidade de Oxford”. Essa parceria previa o financiamento da pesquisa e a compra de lotes e transferência de tecnologia para produção nacional da mesma (Figura 13).

**Figura 13 - Fiocruz e a parceria com Universidade de Oxford: vacina contra COVID-19**



FONTE: Rosa (2020)

O interessante é que após a produção das vacinas, pelo menos serão necessárias 70 milhões de doses, ao preço de custo estimado em US\$ 2,30 (cerca de R\$ 12,50) por dose.

Segundo Casonato (2020) do ICTQ - Instituto de Ciência, Tecnologia e Qualidade, a pandemia causada pelo SARS-CoV-2 Covid-19 oferece às farmacêuticas, a oportunidade de lucro e é nesse cenário que a inteligência artificial é considerada como a esperança da indústria para identificar padrões, prever resultados e acelerar o processo de produção para poucos meses.

Uma produção auxiliada pela automatização dos processos implica numa tecnologia que aumenta a capacidade das empresas num momento em que “mais do que produtos farmacêuticos do cotidiano, uma pandemia traz consigo a necessidade de tratamentos, vacinas e medicamentos que amenizem e curem o caos, e a indústria farmacêutica trabalha nesse sentido” (CASONATO, 2020).

Segundo a Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa – Interfarma -, o setor industrial farmacêutico é um dos que mais investe em pesquisa e desenvolvimento no mundo. Os bilionários investimentos se justificam pelo risco da inovação e pela necessidade de novas terapias, uma vez que doenças crônicas e complexas estão se tornando mais frequentes (CASONATO, 2020).

Nesse sentido, a indústria farmacêutica enxerga a pandemia como uma oportunidade única para os negócios, além de medicamentos, a epidemia do novo Coronavírus exige tratamentos, vacinas e testes e dezenas de empresas estão agora competindo para produzi-los, “a inteligência artificial é a esperança da indústria para identificar padrões, prever resultados e acelerar o processo para poucos meses” (CASONATO, 2020). **Ao pensar em eficiência máxima, a indústria 4.0 é uma realidade no que se refere à automação dos processos, eficiência máxima de produção, gestão das máquinas 24 horas e otimização de tempo.**

Na indústria avançada, as redes de comunicação, assim como a segurança de rede, são fundamentais para dar suporte à Internet das Coisas. Na indústria 4.0, a inteligência artificial é composta por sistemas cognitivos embutidos nos equipamentos para permitir que eles possam produzir de forma tutorada. Isso significa que os equipamentos podem gerar e testar hipóteses para decidir agir ou não agir, agir de uma forma ou agir de outra forma, é a *machine learning*, ou aprendizado das máquinas (COUTINHO, 2019).

O prof. Joao Furtado (2019), fala da interoperabilidade e seus desdobramentos como a evolução da tecnologia acelerada aplicada diretamente à Indústria 4.0:

Interoperabilidade: baseia-se na capacidade de comunicação entre produtos, sistemas de produção e de transporte através da rede, independentemente da natureza do elemento inteligente e de seu fabricante. Para isso, é necessária a definição e implantação abrangente de protocolos e padrões internacionais. Virtualização: refere-se à capacidade dos sistemas de monitorar processos e, utilizando dados provenientes de sensores, criar uma versão digital que espelha o mundo físico por meio de modelos matemáticos. Descentralização: a tomada de decisão descentralização é um fator essencial no desenvolvimento de soluções para a Indústria 4.0, dado o aumento na complexidade e individualização na produção. Capacidade de resposta em tempo real: para garantir a capacidade de reação do sistema a mudanças de demandas ou problemas de operação, é necessário que haja coleta e análise dos dados gerados pelos sistemas inteligentes para propiciar respostas em tempo real. Somente com aquisição permanente do estado dos processos é possível redirecionar produtos para linhas alternativas e adaptar a fábrica inteligente de forma eficiente. Orientação

ao serviço: trata-se da disponibilização das funcionalidades de empresas, sistemas inteligentes e operadores humanos encapsulados sob a forma de serviços prestados em plataformas da Internet dos Serviços (IoS). Modularidade: sistemas modulares têm a capacidade de se ajustar e reorganizar *pari passu* com mudanças na demanda ou necessidade de customização de produtos. Com princípios de padronização e protocolos universais de comunicação esses sistemas modulares flexíveis podem ser facilmente incorporados a instalações industriais já existentes, oferecendo suas funcionalidades via IoS (FURTADO, 2019, p.171).

Para a indústria farmacêutica, os benefícios da Indústria 4.0 residem na promessa de resultados certos na produção de medicamentos no combate a infecções, tratamento do câncer e desenvolvimento de novas vacinas, tornando os processos de produção mais eficientes, autônomos e customizáveis. A fábrica inteligente é marcada por computadores que se comunicam entre si para tomar decisões sem envolvimento humano. É uma combinação de *Cyber Physical Systems* (CPS), Internet das Coisas (IoT) e Internet dos Serviços. Compreender as principais tecnologias e características da Indústria 4.0 e acompanhar as tendências do setor no Brasil e no mundo são essenciais para empresários, investidores e *startups*. Trata-se de uma realidade em que a industrialização atingiu uma quarta fase transformadora, “mudando fundamentalmente a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos, uma mudança de paradigma, não apenas mais uma etapa do desenvolvimento tecnológico” (ORTEGA, 2019).

Para Klaus Schwab (2019) “a quarta revolução industrial não é definida por um conjunto de tecnologias emergentes em si mesmas, mas a transição em direção a novos sistemas que foram construídos sobre a infraestrutura da revolução digital”. Para ele, essas tecnologias fazem parte do conjunto da Indústria 4.0, como acontece com a tecnologia utilizada na indústria farmacêutica, cujo conceito une diversas inovações tecnológicas que descentralizam a produção operacional por meio da inteligência artificial. Essas tecnologias também são aplicadas nos outros setores da chamada “Pharma 4.0”, como vendas e gestão, digitalizando as ações da indústria para, segundo Schwab (2019), utilizar a tecnologia controlada para diminuir os custos, aumentar a produtividade e gerar mais lucro.

(...) há várias tecnologias que impulsionam esta nova industrial, tendo como eixo a conectividade digital, e divide as grandes tendências em três categorias: a categoria física, a digital e a biológica. Essas três categorias estão inter-relacionadas e se beneficiam uma das outras. A **categoria Física** possui sua natureza tangível, e, por exemplo, os veículos autônomos é uma questão de tempo para que fiquem financeiramente viáveis; a

impressão 3D que é o oposto da fabricação subtrativa, mais comum hoje em dia; a robótica avançada, em breve a interação entre seres humanos e robôs será cotidiana; e os novos materiais, mais leves, fortes, flexíveis, recicláveis e adaptáveis. A **categoria Digital** refere-se às pontes entre as pessoas e o mundo digital, a Internet das Coisas (IoT), em que a interação entre as pessoas e as coisas se dão através de plataformas e dispositivos conectados que ligam o meio físico ao meio virtual. A respeito das plataformas, elas possibilitam a economia sob demanda, derrubando barreiras entre empresas e indivíduos; a **categoria Biológica** afere às mudanças no campo da biologia, como a biologia sintética que pode criar organismos personalizados (SCHWAB, 2019).

Essa tecnologia avançada promovida pela inteligência artificial, *data science*, *big data*, *IoT* - Internet das Coisas, *machine learning*, significa uma evolução do setor farmacêutico, um salto tecnológico que eleva a automação à máxima potência, permitindo que os robôs desempenhem funções cada vez mais complexas, “não se trata apenas de atividades operacionais, mas também de outras funções que há até poucos anos seriam impensáveis, como análise de enorme volume de dados em uma velocidade que o ser humano não seria capaz de alcançar em uma vida inteira” (PIXEON, 2019).

Para Nadjarian (2020), essa inovação na saúde evolui em diferentes aspectos e a relação com a tecnologia proporciona resultados substanciais no desenvolvimento de soluções avançadas para que a identificação de doenças seja feita de forma ainda mais rápida, assim como a cura para diferentes males. De acordo com dados da Interfarma (2020), a indústria farmacêutica cresceu rapidamente no Brasil; em 2019 o setor teve um crescimento de 11% em relação a 2018, faturando R\$ 90 bilhões. Esses dados indicam que 26% de todas as vendas no varejo brasileiro são da indústria farmacêutica e que o crescimento do setor se deve ao investimento da tecnologia na produção de medicamentos, o que a torna mais eficiente e barata. A tecnologia contribui não só para a produção industrial (Figura 14), mas também para gestão dessas empresas, colaborando na eficiência de todos os processos (NADJARIAN, 2020).

#### **Figura 14 - Tecnologia e produção industrial**



Fonte: ROSA, 2020.

A indústria 4.0 une diversas inovações tecnológicas que descentralizam a produção operacional por meio da inteligência artificial, utiliza a tecnologia para automatizar todas as atividades produtivas e isso é fundamental para melhorar os resultados da indústria farmacêutica (Figura 15). O principal benefício é a autonomia operacional, que reduz as atribuições da empresa na configuração da máquina, tornando a produção mais fácil e rápida e possibilita detectar falhas no equipamento, informando o que há de errado e facilitando a manutenção das máquinas (NADJARIAN, 2020).

Com a eficiência operacional é possível produzir com medidas e formas o que a empresa precisa e a produção tem um menor índice de erros devido à padronização sistemática que por meio de *softwares*. Essa tecnologia pode ser aplicada nos setores vendas e gestão, digitalizando as ações da indústria utilizando *softwares* que auxiliam a empresa mediante a computação na nuvem, que digitaliza todas as informações de gestão, operação e vendas em um servidor na internet. A Indústria 4.0 envolve a convergência de pessoas, de dados, de sistemas, de criação e de implementação de processos informatizados autônomos. Isso possibilita automatizar e integrar todas as etapas da produção, desde a operação, relatórios e monitoramento de uma máquina em sua linha de produção, até o pedido de matérias-primas de fornecedores, a rastreabilidade de produtos em toda a sua cadeia de suprimentos (NADJARIAN, 2020).

**Figura 15 – Produtividade da Indústria Farmacêutica 4.0**



Fonte: ROSA, 2020

Em 2018, Nadjarian já havia publicado uma comunicação comentando que a rede KPMG havia lançado um estudo intitulado “Indústria Farmacêutica 2030”, o qual assinalava três grandes áreas de atuação na área da genética, da imunoterapia e *biotechs*. Para o campo da genética, a biotecnologia propõe drogas, tratamentos e terapias capazes de curar doenças como o câncer, ELA, Parkinson e até Alzheimer; na área da imunoterapia, anuncia novos tratamentos que potencializarão o sistema imunológico capazes de combater eficazmente infecções e doenças; e no campo da *Biotechs*, assegura que a colaboração entre as empresas fará que estas se tornem parte da cadeia de valor de ciências da vida, principalmente as farmacêuticas (NADJARIAN, 2018).

A transformação digital assegura os benefícios da Indústria 4.0 para a indústria farmacêutica, como o aumento de produtividade e a automatização de processos, para ser concluídos com mais rapidez, precisão, e redução de tempo de inatividade com o uso de sensores e sistemas preditivos que tornam os sistemas mais inteligentes, propiciando a autocorreção e prevenção de falhas, assim como a integração da cadeia de suprimentos para torná-la mais eficiente (NADJARIAN, 2018).

Egle Leonardi e Júlio Matosa, do Instituto de Ciência, Tecnologia e Qualidade ICTQ (2020), esclarecem que a Indústria 4.0 trata da convergência das tecnologias da informação, da inteligência artificial, da nanotecnologia e da biotecnologia para aplicações produtivas em tempo real, descentralizadas e automatizadas, envolvendo a convergência de pessoas, dados, sistemas, de criação assim como a implementação de processos informatizados autônomos.

Esse quarto grande avanço tecnológico automatiza e integra todos os aspectos de um negócio (...). A 4ª Revolução Industrial, ou Indústria 4.0, está baseada nos sensores, de todos os tipos e para todas as aplicações. Eles

são a base da internet das coisas (IoT) e da inteligência artificial. Quando a inteligência artificial afeta a indústria, obviamente ela atinge toda a rede, portanto, inclui-se também, toda a cadeia farmacêutica (..) as novas tecnologias estão impactando diretamente a área da saúde, seja a inteligência artificial, seja a internet das coisas, Big Data, conectividade 24 horas. Tudo isso é chamado de ‘Onda 4.0’ ou ‘Saúde 4.0’. Os impactos são enormes e serão maiores nos próximos anos. Isso envolve uma melhor qualificação dos profissionais e necessidade de estarem adaptados a essa realidade, onde a tecnologia é quem dita as normas de trabalho e de atuação dos profissionais (...) o ser humano vai se concentrar em atividades que dependam de características cognitivas, e não mais de mão de obra intensiva (POLACOW, 2020)

Na visão de Rodrigo Klein (CEO da T2 especializada no rastreamento de produtos), a indústria 4.0 deve atingir 21,8% das empresas farmacêuticas brasileiras em menos de uma década, na atualidade é de 1,6%. O resultado será o aumento da produtividade, a redução do custo de produção, a maximização da segurança para o paciente e a diminuição dos preços dos medicamentos. Isso implica em uma tecnologia da informação integrada, fábricas conectadas e processos inteligentes (Figura 16).

A rastreabilidade de medicamentos é um exemplo de iniciativa alinhada com a Indústria 4.0. A conectividade da cadeia de suprimentos deve trazer ganhos a todos, mas ainda não conseguimos mensurar isso. (...) no caso dos processos de manufatura, eles seguem a tendência de automatizar tarefas repetitivas que demandam pouco da inteligência humana (...) o ser humano vai se concentrar em atividades que dependam de características cognitivas, e não mais de mão de obra intensiva (KLEIN, 2020).

### **Figura 16 – Indústria 4.0: tecnologia da informação integrada**



Fonte: ROSA, 2020.

Klein comenta que um exemplo de iniciativa alinhada com a Indústria 4.0 é a rastreabilidade de medicamentos e que o processo industrial está baseado nas seguintes tecnologias:

*Cloud computing* com o barateamento dos custos de serviços de infraestrutura; Internet das Coisas e a redução considerável nos preços dos microcontroladores; A Inteligência artificial: plataformas como serviço; Computação cognitiva – PLN - homem falando com a máquina; a Impressão 3D e o surgimento e barateamento da tecnologia; Big data: como a capacidade de armazenar e processar dados em streaming. Essas tecnologias vão nos ajudar na medida em que eliminam tempos de paradas não planejadas (IoT), cruzamentos de dados de máquinas, processos e pessoas (data streaming), com a fábrica conectada, vamos descobrir novas formas de produzir (A.I e *Analytics*) (KLEIN, 2020).

A tecnologia propiciada pela Internet das Coisas permite a produção autônoma das máquinas, tornando os processos mais rápidos e ágeis, na prática, trata-se de uma grande aliada da indústria do setor farmacêutico, ao possibilitar aumentar a performance de trabalho e a produção de novos produtos.

## **O CASO DA EMS E DA BOSCH**

A EMS é o maior laboratório farmacêutico no Brasil, seu principal foco de investimento é a inovação, por isso em parceria com a Bosch, 2018, implementou a primeira indústria 4.0 do setor farmacêutico na América Latina. A implementação de máquinas conectadas tornou a produção do laboratório mais inteligente e eficiente, trazendo um crescimento significativo na capacidade produtiva da empresa para os próximos anos nas unidades fabris de todo o país.

A Bosch é líder mundial em soluções 4.0 para a indústria farmacêutica e referência do modelo na Europa, onde o movimento das empresas rumo à implantação de máquinas conectadas é mais intenso, desenvolveu um software específico para a indústria farmacêutica, chamado Pharma i 4.0 Solution Platform, um (MES) Manufacturing Execution System (COELHO, 2018).

Coelho (2018), da EMS, explica que o laboratório foi o primeiro do setor farmacêutico na América Latina a adotar soluções da indústria 4.0, essa implementação se iniciou com um projeto piloto em uma linha de embalagem de medicamentos e no processo de Gerenciamento da Manutenção. Na sequência, essa tecnologia foi introduzida para outras linhas, equipamentos e para toda a cadeia produtiva, desde a entrada da matéria-prima até a saída do produto final. O programa foi instalado nas máquinas da EMS, na cidade de Hortolândia, transformando-as em fábricas inteligentes. Com a manutenção informatizada, o registro dos serviços é executado em tempo real, com maior rapidez na solução dos problemas. A indústria 4.0 permite que os sistemas monitorem os processos físicos, criando uma replicação virtual, descentralizando as decisões ao analisar e armazenar uma grande quantidade de informações ao mesmo tempo (Figura 17).

**Figura 17 – Soluções para a Indústria 4.0**



Fonte: BOCH: site, 2020.

A ideia é que as indústrias inteligentes tenham três características básicas: responsivas, flexíveis e conectadas (COMSTOR: site, 2020), em que estão presentes a virtualização e a conexão

entre dados dos sensores das máquinas com modelos de simulação, que ensinam a forma correta dos sistemas operarem.

Caracterizam-se pela descentralização dos processos, em que o aprendizado das máquinas permite que sistemas ciberfísicos tomem suas próprias decisões baseadas em repetições de padrões e programação de modelos, atuando em tempo real a partir dos dados gerados em tempo real; esta característica agiliza processos de tomada de decisão por parte dos gestores. A modularidade também está presente, o que permite substituir ou expandir módulos individuais de produção.

A fábrica conectada é uma das grandes tendências por trás da jornada digital com a integração total dos sistemas industriais. Os dispositivos móveis levantam dados e enviam para sistemas de processamento que, por sua vez, automatizam as tomadas de decisão (TOTVS: site, 2020).

A concepção de Indústrias Inteligentes baseia-se em que todo o processo de disponibilização de um produto deve estar integrado a processos digitais que registrem, alterem e conectem cada etapa, o que é possível a partir da evolução de recursos digitais que permitem produção de dados mais consistentes e a autonomia da máquina, com menor intervenção humana (PLOOMES: site, 2020).

O uso das ferramentas proporcionadas pela Internet das Coisas associada à Inteligência Artificial pode facilitar a produção e garantir a melhoria contínua nos processos industriais, alcançando a Excelência Operacional (CHAVES, 2020).

O diretor da divisão *Pharma* da *Robert Bosch* América Latina, Volker Melges, explica que “as soluções Bosch para a Indústria 4.0 foram customizadas para atender às necessidades específicas da EMS, fornecendo transparência para todos os processos e dados essenciais das máquinas, a fim de contribuir para que a empresa mantenha uma alta performance de seus equipamentos e tome decisões em tempo real baseadas em fatos concretos”.

Para o executivo, o alto grau de eficiência é o mais positivo na utilização da Inteligência Artificial na indústria, além da obtenção de benefícios como a elevação da produtividade, a economia, a otimização dos recursos, a diminuição de chance de erro humano, a redução do tempo de parada inesperada das máquinas e do gasto de energia, além da possibilidade de emissão de relatórios de dados (Big Data), que podem gerar informações conforme a necessidade da empresa.

Além de máquinas individuais, o Pharma i 4.0 *Solution Platform* também pode monitorar diversas linhas simultaneamente e fornecer uma importante base para otimizar a produtividade. Para isso, o sistema grava informações de vários equipamentos de produção e as armazena centralmente. Para transferência de dados de forma precisa, o Pharma i 4.0 *Solution Platform* é calibrado para usar as máquinas Bosch, além disso, com uma interface eletrônica adequada, a solução também pode ser usada com eficiência em equipamentos de produção de terceiros (MELGES, 2019).

Para o vice-presidente de operações da EMS, Tobias Henzel (2019), “(...) a ideia é que esse novo sistema seja aprimorado e continue evoluindo e que, no futuro, todas as nossas plantas fabris possam otimizar cada vez mais seus recursos, produzindo de maneira mais inteligente e eficiente”. Com a inovação do novo sistema, o trabalho operacional automatiza-se controlado pela inteligência artificial.

Henzel (2019) comenta que nesse contexto, o papel do homem é mais estratégico, já que baseado na análise dos dados fornecidos pelos computadores, ele pode tomar decisões de acordo com as informações coletadas e relacionadas pelo sistema, como verificar o estoque de material disponível, ou se há interrupções ou danos em determinada peça, identificando a origem dos problemas e os pontos com potencial de otimização (Figura 18).

**Figura 18 – Soluções Indústria 4.0**



Fonte: BOCH: site, 2020.

**Henzel fala da importância de se realizar um projeto piloto na linha automatizada da unidade de embalagens de medicamentos sólidos do complexo fabril da EMS, em Hortolândia. Nessa**

experiência, os operadores foram treinados e qualificados para operar as máquinas no novo modelo, sempre conectados em tempo real com técnicos da Bosch, aptos para utilizar o *Pharma i 4.0 Solution Platform*, da instalação ao controle de processos.

(...) a EMS aposta na Indústria 4.0 para continuar otimizando e aprimorando seus produtos e processos. Com isso, a companhia reforça seu pioneirismo no mercado de medicamentos no Brasil, seu contínuo investimento em pesquisa e desenvolvimento, e sua ousadia em nome da promoção da saúde e bem-estar das pessoas. A EMS orgulha-se de, mais uma vez, ser parte da história, ao se tornar a primeira farmacêutica - e empresa da área de saúde – a se lançar na Indústria 4.0 na América Latina (HENZEL, 2019).

Em meio à pandemia, a EMS comprometeu-se a ajudar a comunidade científica, apoiando dois dos maiores estudos clínicos realizados no Brasil para avaliar a eficácia e segurança da hidroxiclороquina no tratamento de pacientes leves e moderados contaminados pelo Covid-19.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo abordou a situação crítica na qual o mundo atravessa ao ter que conviver com o vírus SARS-CoV-2. Mostrou a importância da tecnologia avançada para a indústria farmacêutica em circunstâncias tão delicadas como esta; situação extrema em que a sociedade busca uma vacina e necessita medicamentos e equipamentos de proteção individual que possam amenizar as consequências da pandemia. Evidenciou que a indústria inteligente otimiza a produção, fato relevante principalmente nestes tempos adversos.

Expôs a necessidade das indústrias fabricantes desses produtos em responder rapidamente para amenizar o sofrimento pelo qual a humanidade está passando, para isso a indústria 4.0 se destaca como uma grande colaboradora para alcançar os resultados.

A Indústria 4.0 se apresenta como uma aliada, transformando os processos industriais e rotinas de produção baseando-se em um modelo de indústria inteligente com máquinas e sistemas conectados para tomar decisões que melhoram a produtividade e gestão empresarial, pela convergência de tecnologias digitais, físicas e biológicas, em que os processos industriais integram o mundo virtual e o mundo real.

## Referências

AGENCIASINC. CSIC-IATA-CSIC. Disponível em: <https://www.agenciasinc.es/Autor/SINC2020>. Acesso em: 19 jul. 2020.

ARAÚJO. T. G. Tecnologia e Inovação. Disponível em: <https://www.senai-ce.org.br/blog/como-a-industria-4-0-pode-ajudar-a-combater-a-pandemia-do-novo-coronavirus/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BASCO. A.; BELIZ.G; COATZ, D. BID. Fabricando futuro: 4.0. Disponível em: <https://publications/spanish/document/Industria-40-Fabricando-Futuro.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BID. Interpolaridade. 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/bid-lanca-chamada-de-propostas-para-financiar-projetos-regionais-na-america-latina-e>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BOCH. Bosch destaca soluções para Indústria 4.0. Disponível em: <https://www.bosch-press.com.br/pressportal/br/pt/press-release-26816.html>. Acesso em: 29 jul.2020.

CASONATO. P. Como a Indústria Farmacêutica cresce com a pandemia. 2020. Disponível em: <https://www.ictq.com.br/opiniao/1390-como-a-industria-farmaceutica-cresce-com-a-pandemia>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CHAVES, S.. O que é a indústria inteligente? Excelência em pauta. Disponível em: <https://excelenciaempauta.com.br/o-que-e-a-industria-inteligente/>. Acesso em: 05 jun. 2020.

COELHO. P. EMS e BOSCH firmam parceria estratégica para implementar a primeira indústria 4.0 no setor farmacêutico na América Latina. Disponível em: <https://www.ems.com.br/ems-e-bosch-parceria-estrategica-industria-4.0>. Acesso em: 06 jul.2020.

COMSTOR. O que são fábricas inteligentes? Canal Synnex Comstor. Disponível em: <https://blogbrasil.comstor.com/o-que-sao-fabricas-inteligentes>. Acesso em 07 jun. 2020.

COUTINHO. L. A Indústria do Futuro. Disponível em: [https://iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_803.html](https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_803.html). Acesso em: 10 jul. 2020.

DELIGIO. T. La carrera por una vacuna contra el coronavirus impulsa la producción de jeringas y viales. 2020. Disponível em: <https://www.pt-mexico.com/art%C3%ADculos/la-carrera-por-una-vacuna-contra-el-coronavirus-impulsa-la-produccion-de-jeringas-y-viales>. Acesso em: 12 jul. 2020.

EXPANSION. Protetores destinados aos hospitais de Bolonha. Disponível em: <https://www.expansion.com/economia/2020/04/03/5e86ca73468aebb75f8b45af.html>. Acesso em: 25 jul. 2020.

FORATO. F. COVID-19: Fiocruz deve produzir vacina da Universidade de Oxford no Brasil. Disponível em: <https://canaltech.com.br/saude/covid-19-fiocruz-deve-produzir-vacina-da-universidade-de-oxford-no-brasil-167228/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

FURTADO. J. Indústria 4.0: A quarta revolução industrial e os desafios para o Brasil. Disponível em [https://iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_797](https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_797). Acesso em: 08 jul.2020.

GOMES. J & FAGUNDES.R (Org). A indústria do futuro no Brasil e no mundo (2019). Disponível em: [https://iedi.org.br/media/site/artigos/20190311\\_industria\\_do\\_futuro\\_no\\_brasil\\_e\\_no\\_mundo.pdf](https://iedi.org.br/media/site/artigos/20190311_industria_do_futuro_no_brasil_e_no_mundo.pdf). Acesso em: 13 jul.2020.

HYTERA. Ciência Hytera. Disponível em: <https://www.hytera.mx/noticias/hytera-industria-4>. Acesso em: 25 jul. 2020.

LARAGÓN. J.- CSIC. Tecnología de Materiales: mascarillas sanitárias CSIC. Disponível em: <https://www.agenciasinc.es/Noticias/Llegan-al-mercado-espanol-las-mascarillas-sanitarias-con-nanofibras-del-CSIC>. Acesso em: 30 jul.2020.

MONTENEGRO. A. Coronavirus: las fábricas de automóviles se adaptan para producir respiradores y productos de protección. 2020. Disponível em: <https://www.expansion.com/fueradeserie/motor/2020/04/07/5e8b2053e5fdea050a8b45f6.html>. Acesso em: 10 jul.2020

NADJARIAN. A. O que é a Indústria Farmacêutica 4.0? Disponível em: <https://www.engine.com.br/industria-farmaceutica-40/>. Acesso em: 10 jul,2020.

ROSA. N. Escassez de frascos de vacina é suprida com tecnologia usada em semicondutores. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/escassez-frascos-vacina-%C3%A9-suprida-010000768.html>. Acesso em: 01 set.2020.

ORTEGA. J. Indústria 4.0: entenda o que é a quarta revolução industrial. Disponível em: <https://www.startse.com/noticia//industria-4-0-quarta-revolucao-industrial>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PIXEON. Transformando a saúde através da tecnologia. Disponível em: <https://www.pixeon.com.essaude/>. Acesso em: 12 ago.2020.

PLOOMES. Fábricas Inteligentes: o que são e como tornar sua indústria uma. 13 jun. 2019. Disponível em: <https://blog.ploomes.com/index.php/author/ploomes/>. Acesso em: 07. jun. 2020.

POLACOW. M. (ICTQ). Oportunidades da farmácia 4.0. Disponível em: <https://www.ictq.com.br/farmacia-4-0>. Acesso em: 11 jul. 2020.

PORTELA. M. Como a Tecnologia Aumenta a Produtividade da Indústria Farmacêutica 4.0. Disponível em: <https://www.mypharma.com.br/tecnologia-produtividade-industria-farmaceutica/>. Acesso em: 10 ju,2020.

PTMÉXICO. Plastics Technology. Disponível em: <https://www.pt-mexico.com/art%C3%ADculos/la-carrera-por-una-vacuna-contra-el-coronavirus-impulsa-la-produccion-de-jeringas-y-viales>. Acesso em: 05 set.2020.

RENNER. M. São Paulo terá centro de Indústria 4.0: AstraZeneca é a primeira a embarcar. Disponível em: <https://www.baguete.com.br/noticias/sao-paulo-tera-centro-de-industria-4-0>. Acesso em: 12 jul. 2020.

REYES.L. ¡Hay esperanza!: los respiradores que fabrica SEAT reciben luz verde y serán 300 diarios. Disponível em: <https://www.autonocion.com/respirador-emergencia-seat-2020/>. Acesso em: 15 jul.2020.

RIBEIRO. J. Indústria 4.0 no Brasil: conheça a situação atual e perspectivas de futuro. Disponível em: [www.cni.com.br/industria-4.0-brasil](http://www.cni.com.br/industria-4.0-brasil). Acesso em: 09 jul.2020.

**SCHWAB, K. A Quarta Revolução Industrial (2016). São Paulo, Edipro, 2019.**

TOTVS. Internet das Coisas industrial e as aplicações nas empresas brasileiras. Disponível em: <https://www.totvs.com/blog/internet-das-coisas-industrial/>. Acesso em 04. jun. 2020.

VIU. Ciencia y Tecnología: Industria Conectada 4.0, los factores más importantes. Universidad Internacional de Valencia. Disponível em: <https://www.universidadviu.com/industria-conectada-40-los-factores-mas-importantes/>. Acesso em: 10 jul. 2020.

# A REGULAÇÃO NO SETOR BRASILEIRO DE MINERAÇÃO ANALISADA À LUZ DA TEORIA DA PUBLIC CHOICE

Elaine Arantes<sup>120</sup>

Mariana Santos de Castro<sup>121</sup>

Vanderson Souza Almeida<sup>122</sup>

Leonardo Satt<sup>123</sup>

Syer Rodrigues de Souza<sup>124</sup>

## RESUMO

O artigo busca compreender como se deram as escolhas públicas feitas na apresentação do Projeto de Lei (PL) 5.807/2013 e da Lei 13.575/2017 considerando-se o auto interesse, a maximização dos resultados e a racionalidade com base na Teoria da *Public Choice*. Trata-se de pesquisa qualitativa descritiva aplicada. Dados primários coletados em entrevistas com especialistas no setor de mineração e dados secundários coletados em pesquisa documental. Os resultados alcançados apontam para a característica intervencionista do PL 5.807, colocando o Estado como protagonista das atividades mineradoras no Brasil. O protagonismo estatal proposto pelo PL 5.807 não era necessário para que aumentassem os ganhos econômicos do Estado. A aprovação de três Medidas Provisórias em 2017 garantiu esse aumento de receita sem que o poder de decisão ficasse concentrado na União. A escolha feita em 2017 pelos agentes públicos atendeu também aos interesses da iniciativa privada que perderia com a aprovação do PL 5.807. A iniciativa privada manteve o retorno econômico além de alavancar a receita estatal em *royalties*. Houve efetividade nas medidas regulatórias adotadas pelo governo ao sancionar a Lei 13.575. Os achados desta pesquisa corroboram a afirmação de Buchanan (1999b) ao dizer que não existe interesse público na Teoria da *Public Choice*.

**Palavras chave:** Regulação no setor de mineração; Projeto de Lei 5807/2013; Teoria da *Public Choice*; Agência Nacional de Mineração.

## REGULATION IN THE BRAZILIAN MINING SECTOR ANALYZED IN THE LIGHT OF PUBLIC CHOICE THEORY

## ABSTRACT

The article seeks to understand how the public choices made in the presentation of the Bill of Law (PL) 5,807 / 2013 and Law 13,575 / 2017 were made considering self-interest, maximizing results

<sup>120</sup> Pós-doutorado Ciências Aeroespaciais (UBI). Doutorado e mestrado Administração (PUC/PR). Bacharelado Administração (FAE). Aluna da Pós Graduação em Escola Austríaca (IMB/Unifitalo). Docente IFPR Colombo.

<sup>121</sup> Bacharel em Relações Internacionais (Centro Universitário IESB). Especialista em Comércio Exterior e Negócios Internacionais (FGV). Aluna da Pós Graduação em Escola Austríaca (Instituto Mises Brasil/Unifitalo).

<sup>122</sup> Graduação em Administração (Universidade Ítalo-Brasileiro). Analista de Econômico de Projetos. Aluno da Pós Graduação em Escola Austríaca (Instituto Mises Brasil/Unifitalo).

<sup>123</sup> Engenharia mecânica (Escola de Engenharia Mauá). MBA Gestão empresarial (FGV). Aluno da Pós Graduação em Escola Austríaca (Instituto Mises Brasil/Unifitalo). Empresário.

<sup>124</sup> Graduação em Ciências Contábeis (Faculdade Santa Helena) e Teologia (Academia Memorial de Ensino Superior), Pernambuco. Aluno da Pós Graduação em Escola Austríaca (Instituto Mises Brasil/Unifitalo).

and rationality based on the Public Choice Theory. This is applied qualitative descriptive research. Primary data collected in interviews with experts in the mining sector and secondary data collected in documentary research. The results achieved point to the interventionist characteristic of PL 5,807, placing the State as the protagonist of mining activities in Brazil. The state role proposed by PL 5,807 was not necessary for them to increase the State's economic gains. The approval of three Provisional Measures in 2017 ensured this increase in revenue without the decision making power being concentrated in the Union. The choice made in 2017 by public agents also met the interests of the private sector that would lose with the approval of PL 5.807. The private sector maintained the economic return and leveraged state revenue in royalties. The regulatory measures adopted by the government were effective in enacting Law 13,575. The findings of this research corroborate the statement of Buchanan (1999b) when saying that there is no public interest in the Theory of Public Choice.

**Key words:** Regulation in the mining sector. Bill 5807/2013 in Brazil. Public Choice Theory. Brazilian Mining Agency.

## REGULACIÓN EN EL SECTOR MINERO BRASILEÑO ANALIZADO A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

### RESUMEN

El artículo busca comprender cómo las elecciones públicas realizadas en la presentación del Proyecto de Ley (PL) 5.807 / 2013 y la Ley 13.575 / 2017 se realizaron considerando el interés propio, maximizando los resultados y la racionalidad con base en la Teoría de la Elección Pública. . Se trata de una investigación descriptiva cualitativa aplicada. Datos primarios recolectados en entrevistas con expertos en el sector minero y datos secundarios recolectados en investigación documental. Los resultados alcanzados apuntan a la característica intervencionista de PL 5.807, colocando al Estado como protagonista de las actividades mineras en Brasil. El rol estatal propuesto por PL 5.807 no era necesario para que ellos aumentaran las ganancias económicas del Estado. La aprobación de tres Medidas Provisionales en 2017 aseguró este aumento de los ingresos sin que el poder de decisión se concentrara en la Unión. La elección realizada en 2017 por los agentes públicos respondía también a los intereses del sector privado que perdería con la aprobación de la PL 5.807. El sector privado mantuvo el rendimiento económico y apalancó los ingresos estatales en regalías. Las medidas regulatorias adoptadas por el gobierno se hicieron efectivas al promulgar la Ley 13.575. Los hallazgos de esta investigación corroboran la afirmación de Buchanan (1999b) al decir que no hay interés público en la Teoría de la Elección Pública.

**Palabras clave:** Regulación en el sector minero; Proyecto de ley 5807/2013 de Brasil; Teoría de la elección pública; Agencia Nacional de Minería de Brasil.

### INTRODUÇÃO

Conforme sinalizam Freitas *et al* (2019, p. 4), a atividade mineradora representa um desafio para a sustentabilidade socioambiental e se mostra como “um dos pilares da economia de centenas de municípios e do país”. Nesse sentido, com a proposta de normatizar a exploração de sítios minerários e criar órgãos que deliberassem e monitorassem as atividades no setor brasileiro de mineração, foi concebido um Projeto de Lei 5807 apresentado em 2013 para avaliação do

Congresso Nacional brasileiro (BRASIL, 2013). Esta proposta foi barrada no Congresso Nacional por motivos que serão tratados nesta pesquisa. Quatro anos depois, foi aprovada a Lei 13.575 que, com outra perspectiva, trouxe ganhos econômicos tanto para o Estado quanto para os empreendimentos privados no setor brasileiro de mineração. Observa-se que a aprovação da Lei 13.575 promulgada em 26 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017) representa um aspecto relevante para a análise do caso com base na base teórica da *Public Choice*. Por este motivo, aspectos desta Lei serão também incluídos neste estudo.

A opção pela regulação no setor é fruto de escolhas feitas pelos gestores públicos. Esta pesquisa tem como tema central as escolhas feitas pelos gestores nas organizações públicas face à escassez de recursos. Para subsidiar a pesquisa aqui apresentada, utiliza-se como marco teórico a literatura disponível sobre a Teoria da *Public Choice* termo em inglês que será usado nesta pesquisa e que significa a escolha feita por gestores públicos motivados por auto interesse, pela maximização dos resultados e pela racionalidade (BUCHANAN, 1962; PEREIRA, 1997; TULLOCK, SELDON E BRADY, 2000; BUTLER, 2012; KANAYAMA, 2012; GIANTURCO, 2018). Escolheu-se esta literatura em contraposição ao pensamento de que o Estado tem a obrigação de intervir para corrigir falhas de mercado. Diante deste contexto, emerge a pergunta de pesquisa que representa o fio condutor deste artigo: Como se deram as escolhas públicas feitas por ocasião da apresentação do Projeto de Lei 5807 em 2013 e da aprovação da Lei 13.575 em 2017, considerando-se o auto interesse, a maximização dos resultados e a racionalidade? Para responder esta pergunta, adotou-se como objetivo geral deste artigo: Compreender como se deram as escolhas públicas feitas por ocasião da apresentação do Projeto de Lei 5.807/2013 (BRASIL, 2013) e da Lei 13.575/2017 (BRASIL, 2017a) considerando-se o auto interesse, a maximização dos resultados e a racionalidade. Como objetivos específicos, esta pesquisa se propõe a: 1. Levantar os ganhos e perdas diante da regulação; 2. Identificar os impactos da regulação sobre a participação que as empresas têm no setor de mineração; 3. Investigar a capacidade de monitoramento da agência reguladora para cumprimento de normativas de segurança e crescimento do setor.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, aplicada ao contexto da regulação no setor de mineração, com características exploratório-descritivas. Concluída a etapa exploratória, decidiu-se pela utilização da Teoria da *Public Choice* para proporcionar uma análise do caso estudado. Esta teoria foi escolhida por sua abordagem com foco nas escolhas dos agentes públicos com base no auto interesse, na maximização dos resultados e na racionalidade. Uma pesquisa bibliográfica foi realizada para determinar as categorias de análise adotadas ao se confrontar a teoria aplicada ao caso brasileiro no setor de mineração. Esta pesquisa apresenta contribuições teóricas, práticas e metodológicas. Em termos teóricos, o estudo contribui para aprofundar a análise sobre a Teoria da *Public Choice* aplicada a um caso prático, da realidade brasileira. Em termos práticos, definiu-se pela abordagem do tema tanto em termos de resultados econômicos quanto sua relação com o monitoramento das atividades no setor. Em termos metodológicos, descreve-se o caminho percorrido pelos pesquisadores para a realização deste trabalho que poderá ser replicado por outros pesquisadores em futuros estudos. Sugere-se que futuras pesquisas utilizem a Teoria da *Public Choice* para analisar o impacto da tomada de decisão de gestores públicos e da regulação no setor de mineração em outros países.

A seguir, será apresentado um resumo da bibliografia definida para tratar o tema da *Public Choice* abordando os principais autores e suas obras. Serão elencados os principais pontos abordados pelo Projeto de Lei 5.807 apresentado em 2013 (BRASIL, 2013) no governo Dilma Rousseff para análise do Congresso Nacional Brasileiro e as características da Lei 13.575 aprovada em 2017 (BRASIL, 2017a) no governo Michel Temer. Uma discussão será feita confrontando a fundamentação teórica, a realidade no setor de mineração e as contribuições obtidas junto aos

especialistas entrevistados. As considerações finais dos autores encerram o artigo. O item Referências detalha as fontes utilizadas nesta pesquisa e que poderão ser revisitadas por outros pesquisadores para o aprofundamento do estudo.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: A ESCOLA DA *PUBLIC CHOICE*, GRUPOS DE INTERESSE E LOBBY

A cooperação entre as pessoas é necessária porque os interesses individuais são diferentes e os recursos são escassos para atender a todas as demandas. Butler (2012, p. 22 – Tradução livre dos autores) aponta alguns destes interesses que estão relacionados a conceitos da Economia: i. Custo de oportunidade ou o peso que o indivíduo dá para aquilo que vai perder com a escolha; ii. Benefício ou o valor que o indivíduo atribui ao que vai obter; iii. Lucro ou a diferença positiva entre o que o indivíduo abre mão e o que ele ganha; iv. Perda ou a diferença negativa diante da escolha; e, por fim, v. racionalidade e auto interesse do indivíduo que conscientemente troca aquilo que o interessa e vale menos por aquilo que o interessa e valoriza mais. Ao aplicar estes conceitos da Economia ao processo de escolha coletiva, tem-se a Escola da *Public Choice*. A *Public Choice* aceita que decisões coletivas são necessárias para algumas atividades que requerem ação coletiva. As escolhas feitas pelo agente público resultam na formulação de políticas públicas. Boas escolhas levam a políticas públicas eficientes na alocação dos recursos escassos (BUTLER, 2012).

Butler (2012) lembra que escolhas públicas são feitas por indivíduos tão auto interessados quanto qualquer outra pessoa. Gianturco (2018) salienta que “não se vira um santo em política”. O indivíduo não deixa de pensar em seu próprio interesse porque se tornou um agente público. Assim como qualquer pessoa, agentes públicos são interessados, racionais e maximizadores. A *Public Choice* analisa como de fato se comportam os agentes públicos e os mecanismos de incentivo que os levam a fazer determinadas escolhas. Na Escola da *Public Choice* não se analisa aquilo que agentes públicos deveriam fazer nem aquilo que declaram que farão. Pereira (1997, p. 437) salienta que esta escola “surge, pois num primeiro momento, como a análise dos ‘fracassos do governo’, não em alternativa, mas para completar a análise dos ‘fracassos de mercado’”. Buchanan (1999b) elucida que, de acordo com a Teoria da *Public Choice*, o interesse público não existe e são ineficientes as escolhas feitas pelos agentes públicos. Buchanan (1999b) abandona a visão romancada de que as escolhas dos agentes públicos são altruístas e se fundamentam na busca pelo bem-estar social. Esta teoria expõe as falhas de governo já que, no âmbito da gestão pública, é possível que não se atinjam os resultados pretendidos. Isso se dá porque o governo e a política são feitas de pessoas que apresentam comportamentos auto interessados, maximizadores e racionais.

Ampliando-se o escopo da Teoria da *Public Choice*, tem-se a análise da “política por dentro”, ou seja, a análise “das categorias mais concretas e específicas, e analisa-se então, o comportamento dos políticos, dos lobistas, dos burocratas e dos votantes” (BUCHANAN, 1999; 2003; GIANTURCO, 2018, pp. 44-45). No que diz respeito à racionalidade presente na tomada de decisão do agente público, vale considerar que Ferejohn e Pasquino (2001, p. 7) confirmam que ações racionais “maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças”, ou seja, para estes autores, a escolha racional é orientada pelas percepções do indivíduo. Vale lembrar que, teoricamente, as escolhas racionais consistem em “encontrar os melhores meios para os fins dados” maximizando resultados (ELSTER, 1994, p. 38). Butler (2012) observa um problema na gestão dos bens públicos. Trata-se do usufruto que fazem as pessoas que não contribuíram para a construção ou manutenção dos bens públicos. Esta ausência de contribuição, segundo o autor, se

dá, inclusive, porque não há incentivo para que estas pessoas contribuam já que podem usufruir gratuitamente dos esforços e do fruto do trabalho de outros. O resultado deste problema é que projetos que poderiam contribuir para o bem estar de muitos podem não serem realizados ou podem ser feitos de maneira inadequada.

As escolhas feitas por agentes públicos, conforme sinaliza Carrini (2017), apresentam três problemas. O primeiro deles relaciona-se aos incentivos que tem o governo. Carrino (2017) reforça que o governo gasta com terceiros o dinheiro que foi arrecadado com os impostos pagos pelos cidadãos e gera ineficiência na economia. Esses terceiros são, por exemplo: “funcionalismo público, subsídios para grandes empresários amigos do regime, obras públicas feitas por empreiteiras ligadas a políticos, artistas e eventos culturais, etc” (CARRINO, 2017). Na prática, os agentes públicos decidem sobre a aplicação dos tributos pagos pelos cidadãos. Trata-se de uma

Problemática das finanças públicas em termos de uma visão contratualista do Estado em que ‘é como se’ houvesse uma troca entre os impostos pagos pelos cidadãos e os bens e serviços recebidos através da despesa pública. Para que essa ‘troca’ fosse voluntária era necessário não só que os benefícios da despesa pública fossem superiores aos seus custos, mas que fossem a melhor aplicação do rendimento de particulares na opção entre bens públicos e bens privados (PEREIRA, 1997, p. 421)

O segundo problema relaciona-se à utilização que o agente público faz das informações. A gestão pública não se beneficia das informações geradas pelo preço, pelo cálculo econômico e sistema de lucros e prejuízos para a tomada de decisão. A consequência é a ineficiência dos gastos do governo. O terceiro problema que se apresenta é o aumento dos impostos como consequência do gasto ineficiente devido às escolhas que fazem os agentes públicos. Distantes das escolhas de governo em prol do interesse público estão as negociações que fazem os agentes públicos para maximizar resultados que atendam seu auto interesse, conforme orienta a Teoria da *Public Choice*. Em um sistema democrático no qual prevalece a decisão da maioria e considerando-se o custo das escolhas, busca-se “evitar que os ganhos da maioria vencedora sejam menores que as perdas das minorias – as perdas das minorias não podem ser maiores, portanto, o que caracterizaria a tirania da maioria” (KANAYAMA, 2012, p. 64).

As escolhas públicas, conforme se observa na literatura sobre a prática do *lobby*, atendem aos interesses de determinados grupos de empresas ou empresas individualmente. A literatura distingue grupos de interesse e grupos de pressão ambos atuantes no contexto da escolha pública. Grupos de interesse não têm foco na influência para formação de políticas públicas. Eles estão focalizados na representação de objetivos que estejam relacionados ao seu próprio escopo e aos interesses da sociedade. Já os grupos de pressão atuam para influenciar a formulação de políticas públicas (GALVÃO, 2016). A atuação desses grupos pode se dar de duas formas: abertamente, por meio de debates com toda transparência ou de maneira mais reservada envolvendo contribuições para campanhas configurando, neste caso, uma relação não republicana (FARAH, 2007). Os dois grupos estão envolvidos na prática do *lobby*, na percepção de Bobbio *et al.* (2004). Para fins de aplicação no presente estudo, utiliza-se a definição de *lobby* como sendo um

Processo por meio do qual representantes de grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* [tomadores de decisão] os desejos de seus grupos. *Lobbying* é, portanto e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo

de pressão aos *decision-makers* por meio de representantes especializados (BOBBIO *et al.*, 2004, p. 563).

Difere da definição de *lobby* a atuação não republicana que envolve como apontam Jobim e Souza (2018), atos de corrupção ou de tráfico de influência.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa qualitativa (FLICK, 2011) caracterizada por um estudo descritivo de natureza aplicada sobre a tomada de decisão dos gestores públicos no setor brasileiro de mineração considerando o auto interesse, a maximização de resultados e a racionalidade. Inicialmente, os pesquisadores buscaram esclarecimentos sobre o tema pesquisado proporcionando a descoberta de intuições e a construção de conceitos (CERVO E BERVIAN, 1960). No caso da pesquisa aqui apresentada, esta etapa foi particularmente importante para que os pesquisadores conhecessem o contexto em que o governo brasileiro decidiu pela criação de uma agência reguladora no setor de mineração. Esta etapa proporcionou a descoberta e a descrição do fenômeno estudado, ou seja, como o auto interesse, a maximização de resultados e a racionalidade influenciam na tomada de decisão de gestores públicos para a formulação de uma regulação sobre a atuação das empresas do setor brasileiro de mineração. Além disso, encaminhou a pesquisa para uma análise do ponto de vista do referencial teórico fundamentado na Teoria da *Public Choice*.

O Quadro 1 apresenta o esquema conceitual desta pesquisa que considera a base teórica fornecida pela Teoria da *Public Choice* para se determinar as categorias de análise.

Quadro 1 – Esquema conceitual da pesquisa

Pergunta de pesquisa	Objetivo geral	Objetivos específicos	Categorias de análise Elementos da Teoria da <i>Public Choice</i>
Como se deram as escolhas públicas feitas por ocasião da apresentação do Projeto de Lei 5807 em 2013 e da aprovação da Lei 13.575 em 2017, considerando-se o auto interesse, a maximização dos resultados e a racionalidade?	Compreender como se deram as escolhas públicas feitas por ocasião da apresentação do Projeto de Lei 5807 em 2013 e da aprovação da Lei 13.575 em 2017, considerando-se o auto interesse, a maximização dos resultados e a racionalidade.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Levantar os ganhos e perdas diante da regulação.</li> <li>2. Identificar os impactos da regulação sobre a participação que as empresas têm no mercado de mineração.</li> <li>3. Investigar a capacidade de monitoramento da agência reguladora para cumprimento de normativas de segurança e crescimento do setor.</li> </ol>	<p style="text-align: center;">AUTO INTERESSE</p> <p>Auto interesse do agente público que conscientemente troca aquilo que o interessa e vale menos por aquilo que o interessa e que ele valoriza mais. (BUTLER, 2012).</p> <p style="text-align: center;">MAXIMIZAÇÃO</p> <p>Busca pela eficiência na escolha que faz o agente público maximizando os resultados de sua escolha (KANAYAMA, 2012).</p> <p style="text-align: center;">RACIONALIDADE</p> <p>Ações racionais “maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças” (FEREJOHN E PASQUINO, 2001, p. 7).</p>

Fonte: Elaboração dos autores (2020)

São elas: o auto interesse, a maximização de resultados e a racionalidade. Estas categorias serão utilizadas para análise e discussão dos dados primários e secundários coletados. Para a realização deste estudo, adotou-se a perspectiva interpretativista (BURREL E MORGAN, 1979) que orienta para a compreensão e análise de um fenômeno tomando-se como base a interpretação das pessoas que o vivenciaram e que, eventualmente, ainda vivenciam a realidade que está sendo estudada (MERLEAU-PONTY, 1999; MCCLELAND E CHEN, 1999; MOREIRA, 2002).

Para conhecer a perspectiva das pessoas que vivenciaram a implantação da regulação do setor de mineração e das pessoas que atualmente lidam com este tema, foram coletados dados primários por meio de entrevistas que seguiram um roteiro semiestruturado. Os entrevistados foram escolhidos por serem especialistas no setor brasileiro de mineração e por terem conhecimento aprofundado sobre o Projeto de Lei apresentado em 2013 bem como sobre a Lei aprovada em 2017 regulando a atuação empreendedora no setor brasileiro de mineração. O Quadro 2 resume as características profissionais dos entrevistados para a coleta de dados primários.

Quadro 2 – Fontes do levantamento de dados primários

<b>Características dos entrevistados</b>	<b>Sequência das fontes</b>
Especialista em regulação no setor de mineração	Entrevista 1
Profissional da área do Direito, especialista em Direito minerário	Entrevista 2
Gestor público, especialista na área concorrencial	Entrevista 3

Fonte: Elaboração dos autores (2020)

Para a condução das entrevistas, os pesquisadores seguiram os procedimentos adotados por Huang e Cai (2011) e por Soares (2015). Deixaram-se à vontade os entrevistados para que pudessem exprimir livremente suas percepções sobre os temas propostos. Propôs-se aos entrevistados que abordassem 4 tópicos: 1. Efetividade das medidas regulatórias no setor de mineração; 2. Quem ganhou e quem perdeu com a regulação no setor; 3. Capacidade de monitoramento da agência reguladora; e 4. Impactos econômicos da regulação sobre as empresas do setor. Bardin (2011, p. 94) reforça a presença da subjetividade no discurso do entrevistado que “se utiliza de seu sistema de valores e de representações, suas emoções, sua afetividade e deixa florescer seu inconsciente”. Seguindo esta diretriz, para melhor compreender os dados coletados, procurou-se observar o discurso dos entrevistados segundo suas percepções próprias, seu envolvimento com o tema e eventualmente sua opinião favorável ou desfavorável sobre os impactos da regulação no setor de mineração. As entrevistas realizadas foram transcritas na íntegra e as informações obtidas foram esclarecidas com os dados secundários.

Dados secundários foram obtidos por meio de pesquisa documental na legislação brasileira e em relatórios disponíveis na *internet*. Os dados primários e secundários foram analisados à luz da fundamentação teórica. Feito este encadeamento de dados primários, dados secundários e a literatura sobre a Teoria da *Public Choice*, o relatório foi submetido para avaliação dos entrevistados com a finalidade de validar o constructo. Os resultados desta análise permitiram aos pesquisadores tecer as considerações em relação aos objetivos definidos para a pesquisa e que são apresentadas ao final deste trabalho.

### 3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS FACE AO MARCO TEÓRICO E AO OBJETO DE ESTUDO DELIMITADO

Neste item apresenta-se o relatório da pesquisa realizada para responder à pergunta que originou esta pesquisa: *Como se deram as escolhas públicas feitas por ocasião da apresentação*

*do Projeto de Lei 5807 em 2013 e da aprovação da Lei 13.575 em 2017, considerando-se o auto interesse, a maximização dos resultados e a racionalidade?* A apresentação do relatório da pesquisa realizada aborda os seguintes aspectos: 1. O texto do Projeto de Lei 5807 apresentado em 2013 (BRASIL, 2013) para análise do Congresso Nacional; 2. O texto da Lei 13.575 aprovada em 26/12/2017; 3. Os dados primários coletados nas entrevistas; 4. A literatura da Teoria da *Public Choice*, incluindo as práticas de *lobby*; e 5. Estudos contemporâneos realizados por pesquisadores no Brasil e em outros países. Ao longo do relatório serão introduzidos os dados secundários coletados com o objetivo de esclarecer ou aprofundar algum dado ou informação citados.

Inicia-se este relatório pelo histórico brasileiro de privatizações no país e no setor de mineração. Os esforços do governo brasileiro no setor de mineração iniciaram-se no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na década de 1990,

Optou-se pela privatização da Vale e, com isso, privatizou-se 65% do mercado de mineração do país, 65% agora porque naquela época era muito mais. Em 96 foi feito um ajuste no código de mineração. Em 98 foi feito um trabalho, Prisma era o nome do trabalho, para a criação de uma agência reguladora para o setor mineral. Então não é uma iniciativa que surgiu em 2013. Já houve uma tentativa lá no governo Fernando Henrique e que foi resgatada no governo Lula/Dilma, mas num outro formato. (ENTREVISTA 1).

O controle da Vale passou a ser de um consórcio formado por: investidor privado brasileiro (Benjamim Steinbruch, bancos Opportunity e Bradesco), capital público brasileiro (Previ do Banco do Brasil, Petros da Petrobrás e Funcef da Caixa Econômica Federal) e capital público estrangeiro. Mais de 60% do controle da Vale é formado pelo BNDES e fundos de pensão (LAZZARINI E MUSCACCHIO, 2018). Bigarelli (2017) esclarece que o controle da empresa passou a ser feito pelo grupo denominado Valepar formado por: acionistas do bloco Litel formado por Previ, Fundação Ces, Petros e Funcef; Mitsui; Bradespar; BNDESPar; e Elétron (braço de investimentos do Banco Opportunity). Lazzarini e Muscacchio (2018) questionam o caráter neoliberal das reformas implantadas durante a década de 1990 ao afirmarem que, na verdade, deu-se uma nova roupagem para a participação estatal. Por este motivo, utilizam entre aspas o termo privatização quando se trata especificamente do processo de desestatização da Companhia Vale do Rio Doce (Vale). Para estes autores, o Estado continuou sendo sócio da Vale, mas em outra configuração. A escolha feita pelo gestor público de manter o governo como sócio majoritário da Vale configura o que Buchanan (1999b) descreve como o abandono da visão romanceada em que a decisão do gestor público é altruísta e busca o bem-estar social. A decisão de permanecer na sociedade da Vale beneficia os acionistas das empresas públicas investidoras e mantém o poder de decisão nas mãos dos gestores públicos o que reforça os ensinamentos de Butler (2012) sobre a relevância de ações coletivas para benefício coletivo. Observa-se que o novo acordo de acionistas da Vale confirma que a Valepar S.A. detém 54% do capital da Vale em ações ordinárias. Do capital total da empresa, a Valepar detém 33,7%; o BNDESPar 5,3%; investidores brasileiros não especificados, 12,9% e investidores estrangeiros também não especificados, 48,1% (MAM, 2017). Ocupando a posição de acionista majoritário,

A Valepar pode eleger a maioria dos conselheiros da empresa e controlar o resultado de suas ações. Sendo assim, por meio dos fundos de pensão, a União pode influenciar diretamente e determinar diversos dos processos

decisórios da empresa. A União ainda possui *golden shares* (ações preferenciais com direito a veto em decisões críticas) que lhe conferem poder para impedir algumas ações da companhia (...). (MAM, 2017).

As tentativas de melhorar a gestão do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) foram anteriores à apresentação do Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013). Antes de 2013 já se havia chegado à conclusão que a criação de uma agência reguladora seria o melhor caminho. É importante considerar que já havia “um tripé na época que era de mudança no código de mineração, criação da agência e modernização de *royalties* do setor que é a, Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, o CFEM” (ENTREVISTA 1). Em 2013, conforme sinaliza a Entrevista 1, não se encaminhou ao Congresso uma Medida Provisória (MP) devido ao cenário político da época. Foi encaminhado um Projeto de Lei com as três propostas. Na época, sinaliza a Entrevista 1, “vários países alteraram suas políticas de *royalties* aumentando as alíquotas dos *royalties*. O mundo inteiro fez isso”. Não foi somente esse fato que levou à proposta de criação da agência reguladora. Naquele cenário

Tinha-se muito mais uma falta de organização, uma necessidade de uma melhor gestão dos títulos minerários e que o DNPM sempre foi um órgão muito obsoleto, com pouca infraestrutura tanto de pessoal quanto tecnológica e não era capaz de gerir esse patrimônio mineral no Brasil (ENTREVISTA 1).

Para as mineradoras, entendo que a criação da Agência ANM em substituição ao DNPM foi bastante positiva, sobretudo, sob a ótica das pequenas mineradoras. As grandes mineradoras sempre exerceram uma influência direta e nem sempre positiva sobre o setor, inclusive, com a indicação de cargos estratégicos ao tempo do DNPM (ENTREVISTA 2).

Desde 2010, o Brasil apresentava um cenário de crescimento expressivo na Produção Mineral Brasileira (PMB). Segundo o IBRAM (2015) verificou-se no período de 2009 a 2013 um crescimento médio de 14% no setor brasileiro de mineração. O Brasil acabava de sair de um período conhecido como “*boom das commodities*” em que “os preços de produtos como o petróleo e os metais subiram de forma constante graças à demanda crescente de economias emergentes como a China e a Índia” (Balakrishnan e Toscani, 2018, p. 35). Essa demanda não só elevou os preços como alavancou as exportações do setor brasileiro entre 2000 e 2010, de 162 milhões de toneladas para 321 milhões de toneladas. Essa variação, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) representa um aumento de US\$ 3,2 bilhões em 2000 para US\$ 30,8 bilhões em 2010, com um crescimento médio de 28% (MDIC, 2020). Segundo Castro (2016), o Brasil soube aproveitar este período influenciando no crescimento do PIB, mesmo com a crise de 2008. Nesse cenário, em que se tinha

O minério vendido lá atrás por 30 dólares e que depois foi vendido por 150 dólares, o governo só tinha o ganho dos *royalties*. Aí o estado pensou: se eu tenho as áreas, se o patrimônio é meu, se eu licitar essas áreas eu posso ganhar muito mais dinheiro assim como eu faço no petróleo. (ENTREVISTA 1).

Em sua pesquisa, Kanayama (2012, p. 2) sinaliza que as escolhas feitas pelos agentes públicos têm “conotação primordialmente política” e que é “preciso saber como equilibrar interesses das partes participantes do processo político, como alocar satisfatoriamente os recursos escassos”. Para este autor, critérios fundamentados na eficiência econômica representam “a eficiência da escolha”.

Em 2013, na época de apresentação do Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013), a proposta era criar o Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM) e a Agência Nacional de Mineração (ANM) para regular o setor brasileiro de mineração. A novidade era a implantação do processo de licitação para que a iniciativa privada atuasse no setor de mineração. Com este mecanismo, reforça-se a concorrência entre grupos de exploração mineral (SENADO, 2013). Essa posição do governo culminou em “uma proposta numa linha de uma visão bastante intervencionista” e, além de licitar todas as áreas, iria quebrar o direito de prioridade que é a mola mestre do setor mineral em todos os países. “A proposta do PT quebrava isso e essa foi a principal resistência do setor privado a essa proposta.” (ENTREVISTA 1). Em termos políticos, conforme a Entrevista 1, “o governo do PT não tinha um olhar muito atrativo para as agências reguladoras, sempre teve muita resistência pela independência das agências. Sempre teve essa resistência.”. Retoma-se Butler (2012) que aponta o custo de oportunidade e as perdas como alguns dos interesses que têm determinados grupos ao se formarem diante de uma decisão de agentes públicos. O que se propunha com o Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013) era o protagonismo do Estado articulando no setor, “O Estado vai lá, pesquisa as áreas, ele vai leiloá-las e vai receber seu bônus de assinatura.”. E não se tratava de uma visão para o setor e mineração apenas (ENTREVISTA 1). O governo sabia que se tinha

A concepção de que os países serão minero dependentes. O bem mineral por ser um bem essencial para a qualidade de vida da população no mundo ele vai ser essencial, como dizem os geopolíticos. Então, era mais um motivo para o Estado ser o grande mentor de tudo isso. É isso que está por trás (ENTREVISTA 1).

O Projeto de Lei 5.807 centralizava na agência reguladora do setor o controle da atividade de exploração, tendo como função: administrar os recursos minerais pertencentes à União regulando e fiscalizando essas atividades; gerir os contratos de concessão e as autorizações para exploração; estabelecer critérios técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos a serem atendidos pelos interessados para obtenção da concessão (BRASIL, 2013). A agência reguladora se vincularia então ao Ministério de Minas e Energia que, conforme o Projeto de Lei teria “acesso irrestrito e gratuito ao acervo a que se refere o *caput*, mantido o sigilo, quando necessário” (BRASIL, 2013, Art. 7º, Parágrafo 2º) e que, segundo o Código de Mineração, também deveria promover as políticas “de aproveitamento intensivo e extensivo dos recursos minerais do País” (BRASIL, 1967). Uma análise do Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013) deixa claro que a preocupação central do governo brasileiro voltava-se para: a definição de diretrizes administrativas como a participação de empresas nos processos licitatórios do setor; o contrato de concessão, autorizações e revogação de concessões e autorizações; a criação do Conselho Nacional de Política Mineral; das competências da agência reguladora do setor; das receitas, taxas e questões financeiras da exploração mineral. Interessados em áreas de mineração somente iniciariam as operações com contrato de concessão previamente assinado que fosse resultado de licitações ou chamada pública. Nestes processos seriam impostas restrições, limites e condições para a participação das empresas. A política de concessão dos contratos determinava que somente concedentes caracterizados pelo Poder Público pudessem autorizar as pesquisas e desenvolvimento exploratórios em áreas de potencial. A

concessão perpassava dois pontos principais: 1. Prévio estudo geográfico executado pelo Conselho Nacional de Política Mineral (CNPМ), em que estivessem definidos áreas e blocos de exploração para os quais o poder executivo determinaria uso de licitação. 2. Em locais não incluídos pelo CNPM, a concessão seria precedida de chamada pública para que pudesse ser iniciada a exploração pela empresa interessada (BRASIL, 2013, Art. 4º; Art. 6º; Art. 17º).

Tendo a empresa se adequando às regras e limites apresentados seria concedido o contrato de concessão para exploração. A exploração dizia respeito às fases de pesquisa e da lavra, ou seja, o processo em si de exploração aplicando as regras anteriormente estipulada na licitação ou chamada pública. Os contratos seriam acompanhados pela Agência Nacional de Mineração (ANM) uma vez que a agência reguladora seria responsável por seguir de perto a aplicação das normas. O não atendimento a essas normas e eventuais divergências resultaria no rompimento dos contratos estabelecidos e multas (BRASIL, 2013, Art. 25º). A proposta do Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013) indicava a ação interventora do Estado no setor da mineração. Ocorre que um dos efeitos não intencionais do intervencionismo é o surgimento de grupos de interesse que ganham com isso o que dificulta muito as reformas na área pública (Barbieri 2012). O discurso da Presidente da República quando da apresentação do Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013) sustentava que se tratava de uma “vitória daquilo que mais interessa às empresas e à sociedade brasileira: concorrência pela eficiência, transparência, segurança jurídica, respeito ao meio ambiente e as comunidades e trabalhadores envolvidos”. Ela continuava seu discurso afirmando “o Brasil cresce, o Brasil se moderniza quando cria marcos regulatórios para os setores estratégicos de sua economia” (PLANALTO, 2013). Em relação ao marco legal que o Projeto de Lei apresentava o Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão afirmou que “o marco legal permitirá melhorar o setor e o uso dos recursos minerais”, convergindo com a justificativa para a apresentação do Projeto de Lei. O Ministro reforçou em entrevista ao afirmar que o projeto era indispensável para continuidade e promoção dos investimentos bem como para o desenvolvimento ininterrupto do setor (HAUBERT, 2013).

Observa-se, contudo, que o discurso adotado pela então Presidente da República e o Ministro das Minas e Energia de seu governo não promoviam esse consenso. O Projeto de Lei prejudicava a atividade da iniciativa privada uma vez que além de quebrar o direito de prioridade trazia a obrigatoriedade de licitação, “teve essa resistência muito grande (...) e ao próprio aumento dos *royalties*” (ENTREVISTA 1). Os “detentores de boa parte dos títulos minerários” saíam perdendo com a aprovação do texto do Projeto de Lei 5.807 e o Estado saía ganhando com o aumento da arrecadação. “Mas isso é uma visão deturpada, porque o setor não perde já que não teve nenhuma quebra de contrato” (ENTREVISTA 1). Esta percepção é corroborada pela Entrevista 2, ao afirmar que “a criação da ANM não aumentou nem diminuiu a concentração de mercado. Talvez venha fortalecendo o setor aos poucos, o que pode melhorar a confiança de investidores estrangeiros no país”. Observa-se que a Entrevista 3 reforça o fato de que “a ANM tem, em tese, melhores condições para ampliar a competitividade no setor mineral”. Dada essa divergência entre a proposta do governo em 2013 e os interesses da iniciativa privada, pode-se levantar a hipótese da ação de grupos de *lobby* que, conforme orientam Bobbio et al (2004) levaram suas mensagens ao governo Temer, após o impedimento da presidente. O governo Temer rompeu com a visão centralizadora do Estado. Trazia a visão de mercado e “por isso que simplesmente se enterrou o 5.807 porque se falou: não é isso que queremos” (ENTREVISTA 1). O governo Temer

Quebra o protagonismo do Estado, resgata a iniciativa privada, faz três projetos. Por que fez três projetos? Exatamente para um não contaminar o outro. Isso é importante politicamente (ENTREVISTA 1).

Após cerca de quatro anos de tramitação, o Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013) não foi objeto de deliberação na Câmara dos Deputados e a ANM foi criada a partir da Medida Provisória (MP) nº 791 (BRASIL, 2017d) decretada pelo Congresso Nacional e sancionada na Lei 13.757 em 26 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a). No governo Temer, fez-se a

Proposta de encaminhamento das MPs. Foram três MPs: uma para o marco regulatório, outra para criação de agência e outra para *royalties*. Foram três distintas, a 789, 790 e 791 ao invés de ter aquele tripé do governo Dilma. (ENTREVISTA 1).

Em julho de 2017, o governo sucessor de Dilma Rousseff, em menos de um ano no poder, lançou um pacote de medidas provisórias, denominado de “Programa de Revitalização da Mineração”, que alterou significativamente a legislação mineral. Tratava-se das seguintes MPs : MP 789/2017 (que altera as legislações relativas à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM); MP 790/2017 (que altera o Código de Mineração e outras legislações relativas à gestão mineral); e MP 791/2017 (que cria a ANM). A MP 789/2017 (CFEM) foi convertida na Lei Federal nº 13.540/2017 e a MP 790/2017 não foi apreciada em tempo hábil pelo Congresso Nacional e perdeu sua validade e, por conseguinte, a sua eficácia (BRASIL 2017a; BRASIL 2017b; BRASIL 2017c; BRASIL 2017d). Em relação ao texto aprovado na forma de Lei nº 13.757, em 2017 (BRASIL, 2017a), não mudou muito a modelagem da agência reguladora proposta anteriormente no Projeto de Lei enviado pelo governo Dilma, em 2013. Tem-se um marco regulatório único para um setor que apresenta oitenta e oito substâncias enquanto que o setor de óleo e gás só tem essas duas substâncias (ENTREVISTA 1). Esta percepção é reforçada ao se constatar que

A mineração possui cerca de 80 substâncias minerais distintas e que cada uma delas tem características mercadológicas bastantes diferenciadas, o que faz com que a medida de concentração de mercado deva ser realizada à luz da teoria da defesa da concorrência (Entrevista 3).

Avaliando-se o cenário do setor de mineração em que a iniciativa privada está à frente da atividade mineradora, questiona-se

Qual o papel da ANM dentro de um setor cem por cento privado? Como é que eu vou fazer a regulação econômica nesse setor se eu não tenho preço público, se eu não tenho uma atuação direta de um setor regulado para o consumidor final como a energia tem? Então a discussão era o que a ANM regula? A ANM regula o acesso, regula a forma de entrada. (ENTREVISTA 1).

O papel da agência reguladora é o de suprir as falhas de mercado e propor atos normativos que possam melhorar o setor regulado. Essas falhas de mercado ocorrem, em muito, pela assimetria de informação e pela quantidade, muitas vezes, de inúmeros agentes e interesses de mercado que podem impactar, ao final, os consumidores ou os cidadãos (ENTREVISTA 2).

E o início do processo regulatório foi um choque para o setor privado que, durante 84 anos era estimulado para a atividade mineradora por órgãos governamentais de fomento. “Você tem muita fiscalização, tem essa parte arrecadatória, você tem a parte de estímulo à concorrência que antes você não tinha” (ENTREVISTA 3). A ANM

Possui diretoria específica para tratar de defesa da concorrência, quer seja sob o ponto de vista do controle de estruturas quer seja sob o ponto de vista do controle de condutas. A Lei que instituiu a ANM segue os ditames a Lei das Agências e, como tal, prevê artigo que obriga a Agência a comunicar ao CADE toda e qualquer infração à ordem econômica que porventura identifique nos seus procedimentos (ENTREVISTA 3).

No setor de mineração, o monitoramento é dificultado porque se tem “desde pessoas, microempresas extraindo saibro, brita, pessoas que trabalham com carrinho de mão extraindo um bem material, até grandes empresas que movimentam bilhões como uma Vale, uma Anglo” (ENTREVISTA 1). Sobre esta questão, a Entrevista 2 pontua que “o setor mineral no Brasil está longe de trazer isenção no tratamento de pequenos, médios e grandes mineradores. (...) muito se vê andar mais depressa os processos das grandes mineradoras em detrimento dos pequenos. Com relação ao monitoramento, a agência reguladora criada pela Lei assim como também era uma premissa do Projeto de Lei, tinha e tem uma estrutura enxuta (ENTREVISTA 1). A Entrevista 2 pontua que “até onde soube, a ANM ainda tinha pouquíssimos fiscais para visitar as barragens e quase nenhum recurso financeiro para o deslocamento desses fiscais, o que estava tornando quase que ineficaz as modificações legislativas”. A ANM tem seis superintendências além das superintendências regionais em quase todos os estados brasileiros. Em estados como

Pará, Minas Gerais, Goiás, Bahia, SP são mais robustas do que Alagoas, Sergipe, por exemplo. A capacidade de fiscalização hoje não é 100%, não dá para fiscalizar todos os empreendimentos, mas há um sistema de monitoramento *on line*. A agência fiscaliza pelo sistema de barragem que é SIGBM e ela tem uma rotina de fiscalização *in loco*. O sistema de barragem é muito sensível. Para esse quesito foi feita a contratação de uma empresa para auxiliar na fiscalização porque de fato a estrutura interna do órgão não comporta toda a fiscalização (ENTREVISTA 1).

A esperança é a de que a criação da agência da mineração possa regulamentar a análise de procedimentos, conferir maior independência e condições de trabalho para os servidores da ANM e que permita dar maiores condições financeiras para que a agência possa exercer mais adequadamente seu papel fiscalizatório (ENTREVISTA 2).

A ANM foi criada em 2017. Ainda é pouco o tempo de atuação da ANM “para se avaliar os impactos da transformação do DNPM em Agência. No entanto, o que se pode dizer é que no longo prazo a ANM terá um efeito mais benéfico do que maléfico sobre as mineradoras” (Entrevista 3). Ela ainda está em fase de implantação, mas “espera-se que esse novo cenário de regulação promova uma melhor concorrência, promova uma melhor dinamização do mercado com a entrada

de novos players e com a ampliação da matriz de commodities minerais” (ENTREVISTA 1). A Entrevista 2 se contrapõe a esta afirmação argumentando que “a competitividade deve ser analisada sob a ótica da concorrência e não da regulação e, desse modo, a criação da ANM não deve interferir no mercado”. Tem-se ainda que

A autonomia decisória da agência também está permitindo que, aos poucos, a agência possa se desgarrar da prática de trabalho do DNPM e possa incorporar as autonomias que são conferidas por lei para a própria agência. (...) Em linhas gerais, a criação da ANM foi bastante positiva para todo o setor mineral. (ENTREVISTA 2).

Em tese, a agência reguladora possui instrumentos consagrados pela Lei das agências que lhe possibilita evitar interferência dos grupos de interesse, como por exemplo: diretores com mandatos fixos; mandatos de diretores não coincidentes; e sistema de decisão colegiada (ENTREVISTA 3).

Uma agência reguladora dispõe de mecanismos que, em tese, restringem a ação de grupos de interesse sobre as escolhas dos gestores públicos já que

Os mandatos fixos permitem uma exposição menor do diretor aos movimentos políticos. Da mesma forma, mandatos não coincidentes colocam os diretores em pontos diferentes no tempo, o que faz com que interesses intertemporais divirjam entre eles. Esse fato também reduz a exposição aos grupos de interesses. Por fim, o sistema de decisão colegiada garante independência para os diretores em relação ao Diretor-Geral, o que também contribui de forma positiva para as decisões do setor mineral (ENTREVISTA 3).

Em um departamento, como era o caso do DNPM, este mecanismo não poderia existir, conforme complementa a Entrevista 3. Muito embora a estrutura da ANM precise ser enxuta em função da escassez de recursos a ANM

Para se tornar uma agência forte e ter respeitabilidade no setor, precisa ter recursos financeiros para tornar viáveis não só a fiscalização, mas a contratação de pessoal, a fim de acelerar a análise dos processos minerários (ENTREVISTA 2).

O fato de que as decisões são tomadas na agência reguladora por um órgão colegiado “em tese, favorece a isenção na tomada de decisões e contribui para diminuir as ingerências políticas sobre o órgão” (ENTREVISTA 2). Os impactos econômicos já foram percebidos. Segundo dados da Entrevista 1 a arrecadação passou de 1,8 bilhões de reais para os atuais quase 4 bilhões de reais anuais em *royalties*. Com relação à outorga no setor, não há bônus no sistema atual com os leilões nas áreas de mineração. A mudança com a aprovação da Lei foi a criação da agência reguladora e a ampliação dos *royalties*, mas com o mesmo marco legal, conforme Entrevista 1. Com a sanção da Lei nº 13.575 em 2017 (BRASIL, 2017a), o que se tem é uma dinâmica de mercado no setor de mineração, ou seja,

As empresas acompanham o mercado das diversas *commodities* e começa-se a pesquisar novas minas para suprir as novas demandas. O cenário hoje é de bens minerais voltados para novas tecnologias, para baterias de carros elétricos. Então se começa a investir em novos projetos, em abrir minas para atender essas novas demandas dessas novas indústrias. O mercado chinês tem muito apetite para minério de ferro então vamos continuar abrindo minas de minério de ferro (ENTREVISTA 1).

Com a modelagem da ANM, o direito de prioridade foi mantido,

Quem chegou primeiro vai requerer a área. Se não tem ninguém lá, é dela a área e ela pode começar a pesquisar, simples assim. Se ela perde o prazo para a pesquisa, por exemplo, a área retorna para a carteira da ANM e é colocada em disponibilidade. Aí sim ela entra para um sistema de oferta e se tiver concorrência pode virar uma espécie de leilão (ENTREVISTA 1).

A imagem do setor de mineração, conforme Entrevista 1, foi abalada com as tragédias ocorridas por ocasião do rompimento das barragens nos Municípios de Mariana e Brumadinho. A Entrevista 3 reforça que “a institucionalização da ANM permite melhorar a segurança das operações de barragem”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado respondeu a pergunta de pesquisa e atendeu aos objetivos a que se propôs ao demonstrando que o auto interesse não se limita a um indivíduo, mas se estende a grupos de interesse. São exemplos disso o caso do controle acionário da Companhia Vale do Rio Doce

mantido pelo Estado por meio de fundos e consórcios. Da mesma maneira, formaram-se grupos interessados em barrar no Congresso Nacional a análise do Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013). Quanto à maximização dos resultados, observou-se neste estudo que houve efetividade nas medidas regulatórias adotadas pelo governo ao sancionar a Lei 13.575 em 2017 (BRASIL, 2017a), pois a iniciativa privada manteve o retorno econômico sobre seu investimento e isso alavancou a receita do Estado em royalties. Ficou claro também que este retorno positivo tanto para a iniciativa privada quanto para o Estado se deu na medida em que as escolhas feitas pelos agentes públicos atenderam à racionalidade preconizada pela Teoria da *Public Choice* já que maximizaram suas preferências ou desejos e considerando suas crenças. A tomada de decisão se deu deixando de lado o protagonismo estatal que estava previsto no Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013). Respondida a pergunta de pesquisa, atendeu-se ao objetivo geral aqui proposto já que se compreendeu como se deram as escolhas públicas feitas por ocasião da apresentação do Projeto de Lei 5807 em 2013 considerando-se o auto interesse, a maximização dos resultados e a racionalidade.

Com relação aos objetivos específicos, o primeiro buscava levantar os ganhos e perdas diante da regulação do setor de exploração mineral no Brasil. Concluiu-se que o protagonismo estatal proposto pelo Projeto de Lei 5.807 (BRASIL, 2013) não era necessário para que aumentassem os ganhos econômicos do Estado. A aprovação de três MPs em 2017 garantiu esse aumento de receita sem que o poder de decisão ficasse concentrado na União. A escolha feita em 2017 pelos agentes públicos atendeu aos interesses da iniciativa privada que perderia com a aprovação do antigo Projeto 5.807 (BRASIL, 2013) e também conquistou um aumento de receita para o Estado. Os achados desta pesquisa corroboram a afirmação de Buchanan (1999b) ao dizer que não existe interesse público na Teoria da *Public Choice*.

Observa-se que as escolhas feitas pelos agentes públicos são eficientes no sentido de atender aos interesses de grupos específicos. Os questionamentos levantados pelos entrevistados sobre o objeto da regulação da ANM apresentam pistas sobre a real necessidade de sua criação para que o setor apresentasse ganhos de receita para os atores envolvidos. O segundo objetivo voltava-se para identificação dos impactos da regulação sobre a participação que as empresas têm no mercado de mineração. A pesquisa demonstrou que a atividade mineradora continuou sendo realizada pela iniciativa privada sem impacto da regulação. O monitoramento da agência reguladora que integra o terceiro objetivo desta pesquisa vem sendo feito a distância por meio de recursos tecnológicos. Presencialmente, o monitoramento é feito por fiscais das superintendências regionais da ANM.

## Referências

BALAKRISHNAN, R.; TOSCANI, F. Como o boom das commodities ajudou a reduzir a pobreza e a desigualdade na América Latina. *International Monetary Fund*. Blogs. Publicado em 21/06/2018. Disponível em <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2018/06/20/blog-how-the->

commodity-boom-helped-tackle-poverty-and-inequality-in-latin-america. Acesso em 01 mai. 2020.

BARBIERI, F. **12º Podcast Mises Brasil – Fábio Barbieri – Parte 1** (2012). Instituto Ludwig von Mises (IMB). Publicado em 23/03/2012. Disponível em <https://www.mises.org.br/Podcasts.aspx?&page=3>. Acesso em 17 mai. 2012.

BARDIN, L. *L'Analyse de Contenu*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2016.

BIGARELLI, Barbara. **Entenda o novo acordo de acionistas da Vale**. Revista Época – Negócios. Publicado em 21/02/2017. Disponível em <https://epocanegocios.globo.com/Mercado/noticia/2017/02/entenda-o-novo-acordo-de-acionistas-da-vale.html>. Acesso em 12 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 227** de 28/02/1967 (1967). Dá nova redação ao Decreto-Lei no 1985 (Código de Minas) de 29 de janeiro de 1940. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-227-28-fevereiro-1967-376017-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 01 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.575** de 26/12/2017 (2017a). Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis no 11.046 de 27 de dezembro de 2004, e 10.826 de 22 de dezembro de 2003; revoga a Lei no 8.876 de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei no 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm). Acesso em 04 mai. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 789** de 2017 (2017b). Altera a Lei nº 7.990 de 28 de dezembro de 1989, e a Lei no 8.001 de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/130145>. Acesso em 17 mai. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 790** de 2017 (2017c), . Altera o Decreto-Lei no 227 de 28 de fevereiro de 1967 - Código de Mineração, e a Lei no 6.567 de 24 de setembro de 1978, que dispõe sobre regime especial para exploração e aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/130146>. Acesso em 17 mai. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 791** de 2017 (2017d). Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/130150>. Acesso em 17 mai. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados, 2013. **Projeto de Lei 5.807** de 19 de junho de 2013 (2013). Dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração – ANM, e dá outras providências. Disponível em

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>. Acesso em 20 abr. 2020.

BUCHANAN, J. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Liberty Fund, 1999.

BUCHANAN, J. *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*. In: BUCHANAN, J.; TOLLISON, R. D. *The Theory of Public Choice II*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999b.

BUCHANAN, J. **Custo e Escolha**. Ordem Livre, 2003.

BURRELL, G.; MORGAN, G. *Sociological paradigms and organizational analysis*. London: Heinemann Educational Books, 1979.

BUTLER, E. *Public Choice: A Primer*. London: The Institute of Economic Affairs, 2012.

CARRINO, I. **Os gastos do governo são o grande inimigo do crescimento econômico**. Publicado em 05/07/2017. Disponível em <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2715>. Acesso em 07 mai.2020.

CASTRO, R. J. As commodities e seu impacto na economia do Brasil. **NEXO**, São Paulo, 31 mar. 2016. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/explicado/2016/03/31/As-commodities-e-seu-impacto-na-economia-do-Brasil>. Acesso em 01 mai. 2020.

CERVO, A.; BERVIAN, P. **Metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

ELSTER, J. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FARHAT, S. **Lobby. O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Aberje Editorial, 2007.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (on line). 2001, V. 16 (45). Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4328.pdf>. Acesso em 07 mai. 2020.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

FREITAS, C. M. de; BARCELLOS, C.; ASMUS, C. I. R. F.; SILVA, M. A. da; XAVIER, D. R. Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. **Cadernos de Saúde Pública**, 2019, 35 (5). Doi: 10.1590/0102-311-X00052519.

GALVÃO, E. R. **Fundamentos de relações governamentais**. Brasília: Clube de Autores, 2016.

GIANTURCO, A. **A Ciência da Política: Uma Introdução**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

HAUBERT, M. Dilma envia ao Congresso novo Código de Mineração. **Congresso em Foco**, 2013. Brasília, 18 jun. 2013. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/dilma-envia-ao-congresso-novo-codigo-de-mineracao/>. Acesso em 26 abr. 2020.

HUANG, J.; CAI, L. A. *Destination choice model for transitional travel: College students in China*. **Tourism Management**, v. 32, n. 3, pp. 697-699, 2011.

IBP. Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis. **Observatório do setor**. Fev. 2016. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/pib-da-atividade-de-ep/>. Acesso em 01 mai. 2020.

IBRAM. INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Panorama da Mineração em Minas Gerais**, 2015. Disponível em <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00006212.pdf>. Acesso em 25 mai. 2020.

JOBIM, N. A.; SOUZA, L. I. A regulamentação do *lobby*: análise comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos. In: SELIGMAN, M.; MELLO, F. (Org.). **Lobby Desvendado** [recurso eletrônico]: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2018.

KANAYAMA, R. L. **Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas**. Tese de doutorado apresentada no curso de Direito do Estado, Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2012. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/28946>. Acesso em 06 mai. 2020.

LAZZARINI, S.; MUSCACCHIO, A. O Leviatã nos negócios no Brasil: Práticas passadas, mudanças futuras.. In: SELIGMAN, M.; MELLO, F. (Org.). **Lobby Desvendado** [recurso eletrônico]: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2018.

MAM. Movimento pela Soberania Popular na Mineração. **O Novo Acordo dos Acionistas da Vale**. Publicado em 15/05/2017. Disponível em <https://mamnacional.org.br/2017/05/15/o-novo-acordo-dos-acionistas-da-vale/>. Acesso em 12 mai. 2020.

MCCLELLAND, J.; CHEN, C. *Standing up for a son at school: experiences of a Mexican immigrant mother*. **Hispanic Journal of Behavior Sciences**, v. 19, n. 3, 1997.

MDIC. Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Exportação e Importação Geral**. 2020. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/11482>. Acesso em 04 mai. 2020.

MERLEAU-PONTY, M.. **Fenomenologia da percepção**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Thomson, 2002.

PEREIRA, P. T. A teoria da Escolha Pública (Public Choice): Uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, 141, pp. 419-442, 1997.

PLANALTO. **Dilma lança Marco Regulatório da Mineração**. 2013. Exibido em 18/06/2013 (9m35s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E3evmn8TXAU>. Acesso em 26 abr. 20.

SENADO. Governo anuncia novo marco regulatório para a mineração. **Em Discussão**, 2013. Brasília, [entre 1 e 30] set. 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/terras-raras/propostas/governo-anuncia-novo-marco-regulatorio-para-a-mineracao.aspx>. Acesso em 02 mai. 2020.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. **Government Failure**. Washington: Cato, 2005.

## AS SEIS LIÇÕES DE MISES: UMA REFLEXÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Dimária Silva e Meirelles\*<sup>125</sup>

RESUMO: Até que ponto é possível intervir no mercado em tempos de pandemia, preservando os princípios da liberdade econômica? A resposta a esta pergunta consiste no objetivo deste artigo. Busca-se, a partir dos princípios de funcionamento de uma economia de mercado, notadamente a manutenção das relações de cooperação e a preservação do cálculo econômico proposto por Mises, analisar as possibilidades de política pública em uma situação de isolamento social.

### INTRODUÇÃO

A recente pandemia de COVID-19 deixa, além do rastro do vírus, um extenso conjunto de experiências de intervenção econômica que abarca países dos mais variados níveis de desenvolvimento econômico e matizes de gestão pública, desde países com tradição intervencionista, como é o caso dos países social-democratas da Comunidade Européia, até países que têm um histórico de gestão pública menos intervencionista, notadamente no campo da saúde, como é o caso dos Estados Unidos.

A contundência da necessidade de políticas públicas nesse momento se expressa nos dados desoladores dos vários indicadores econômicos. A queda do Produto Interno Bruto (PIB) no segundo trimestre de 2020, em comparação com o primeiro trimestre do ano, é expressiva. Nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) a queda do PIB foi de 10,6%. Em alguns países essa queda supera os 20%, como Índia e Inglaterra. A única exceção é a China que, como foi a primeira a fazer o isolamento social, já está numa fase de recuperação, apresentando no mesmo período um crescimento de 11,5%. O Brasil apresentou uma queda um pouco inferior à média dos países da OECD. Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) a queda foi de 9,7%.

---

<sup>125</sup>Economista, Professora do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Presbiteriana Mackenzie, vinculada ao Programa de Pós Graduação em Administração de Empresas. Email: dimaria.meirelles@mackenzie.br

No Brasil em particular nota-se um paradoxo: os mesmos propositores de uma agenda liberal se vêem diante da necessidade, imposta pelo isolamento social, de implementação de políticas públicas de viés intervencionista.

A questão que se coloca nesse artigo é, portanto: até que ponto é possível intervir no mercado em tempos de pandemia, preservando os princípios da liberdade econômica?

A resposta a esta pergunta consiste no objetivo deste artigo. Busca-se, a partir dos princípios de funcionamento de uma economia de mercado propostos por Mises, notadamente a cooperação e o cálculo econômico, analisar as possibilidades de política pública em uma situação de isolamento social.

A obra de referência utilizada é "As seis lições", título original em inglês: *Economic Policy: Thoughts For Today And Tomorrow*. Escrito em 1979, as reflexões de política pública para o futuro nunca se mostraram tão atuais quanto hoje, em tempos de pandemia.

A partir de perguntas e respostas fundamentais propostas na obra de Mises, este artigo adapta essas lições como reflexão para a análise de políticas públicas em contexto de isolamento social.

## **AS SEIS LIÇÕES:**

As Seis Lições de Mises são um compilado de reflexões sobre o a visão do autor a respeito do capitalismo, socialismo, intervencionismo, inflação, investimento externo, e, por fim, política. Cada um desses aspectos constitui-se em um capítulo do livro e é guiado por um conjunto de questões.

A reflexão aqui desenvolvida sobre política pública em tempos de pandemia, a partir dessas seis lições, está baseada num conjunto de questões colocadas por Mises, sendo que as respectivas respostas conduzem a novas questões. A questão inicial que abre todas as demais é:

1) O que é uma economia livre ?

A discussão sobre políticas públicas em tempos de pandemia exige, em primeiro lugar, um análise das características de uma economia livre, em contraposição a uma economia regulada, dirigida pelo governo. Na definição proposta por Mises (2009, pg.55), "uma economia livre é a economia de mercado, é o sistema em que a cooperação dos indivíduos na divisão social do trabalho se realiza pelo mercado".

A dimensão de cooperação numa economia de mercado é fundamental para compreender inclusive o nosso processo civilizatório. Conforme argumenta Hayek (2017, p. 13), a sobrevivência e a preservação da nossa civilização depende da ordem ampliada da cooperação humana, nascida espontaneamente "da conformidade involuntária a certas práticas tradicionais e, acima de tudo, morais".

Essa visão do papel da cooperação numa economia de mercado guia a análise de políticas públicas em tempos de pandemia aqui proposta, mas, afinal:

## 2) O que é cooperação numa perspectiva liberal?

A partir de uma contraposição à visão marxista de que o empresário é o explorador do trabalhador, o grande vilão do sistema econômico capitalista, Mises (2009) propõe uma reflexão sobre a relação simbiótica entre consumidores e empresários. Nesse sentido, ele questiona: “O empresário existe sem um cliente? E o cliente, existe sem o empresário?”.

A resposta a esta questão é dada pela própria definição de liberdade econômica proposta por Mises, uma situação onde um agente econômico, seja ele o consumidor ou o produto, depende do outro:

“Liberdade na sociedade significa que um homem depende tanto dos demais quanto este depende dele..Os capitães de indústria, os homens de negócios, os empresários, seriam os verdadeiros chefões do sistema econômico. Mas isso é uma ilusão. Quem manda no sistema econômico são os consumidores” (MISES, 2009, pg. 58).

A soberania dos consumidores se faz presente inclusive na grande empresa, pois a visão de Mises é que a preferência pelos produtos da grande empresa pode mudar.

Essa reflexão interessante, porque é justamente o que nós estamos vivendo hoje numa situação de isolamento social. Na medida em que os consumidores se isolam em suas casas, revela-se a verdadeira dependência do empresário, ansioso e apreensivo para a volta definitiva dos consumidores às ruas.

Essa soberania do consumidor leva a um questionamento da eficácia de suas decisões, tendo em vista que o consumidor pode errar. No contexto específico de uma pandemia, o cálculo econômico do consumidor pode estar imbuído de apreensões, notadamente quanto ao abastecimento de produtos no mercado, inclusive medicamentos, o que gera, via de regra, desabastecimento. Quando consumidores desesperados compram todo o estoque e armazenam em

suas casas, será que estão fazendo o certo do ponto de vista da cooperação econômica? A resposta de Mises é que a nossa liberdade inclui a liberdade de errar, de tomar decisões erradas

Diante da possibilidade de erro dos consumidores, a terceira questão colocada por Mises é:

3) É possível criar uma forma capitalista de governo para controlar o que as pessoas consomem?

Essa questão é ilustrada por Mises no caso do controle do consumo de leite no entre guerras. A mesma questão se coloca hoje no âmbito da pandemia, haja vista o controle de estoque de alguns alimentos, e até mesmo de medicamentos.

Dito de outro forma, é possível existir mercado sem liberdade econômica? A resposta a esta questão exige, em primeiro lugar, uma compreensão do conceito de mercado na visão da escola austríaca (BARBIERI, 2001; SILVA E MEIRELLES, 2010). Conforme definido por Mises (2009, p. 5): "o mercado não é um lugar: é um processo, é a maneira pela qual, ao vender e comprar, ao produzir e consumir, as pessoas estão contribuindo para o funcionamento global da sociedade"

A produção de qualquer bem ou serviço exige uma articulação de inúmeros atores ao longo da cadeia produtiva desde fornecedores e fabricantes locais até internacionais. Essa interdependência tem se intensificado na medida em que a economia global está crescentemente se estruturando em torno de cadeias globais de valor, representando uma parcela crescente do comércio internacional bem como do PIB global e dos empregos (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2011).

A decisão de consumo, assim como de produção, é um longo processo que articula vários mercados, várias etapas de negociação, onde se reúne uma série de informações, construídas e compartilhadas entre os vários players do mercado. Conforme destaca Mises, "o conhecimento acumulado pela humanidade em sua longa história, todavia, não é algo que uma só pessoa possa deter. Acumulamos, ao longo dos séculos, um volume tão incomensurável de conhecimentos científicos e tecnológicos, que se torna humanamente impossível a um indivíduo o domínio de todo esse cabedal, por extremamente bem dotado que seja" (Mises, pg. 70)

Diante da complexidade atingida na base de conhecimento acumulado pela humanidade, notadamente com a expansão dos mercados, é impossível ter um ente supra-mercado definindo o que ser produzido e consumido, porque é muito conhecimento necessário para realizar uma transação de mercado.

No caso específico da pandemia, há um esforço de cooperação global para desenvolver, fabricar e distribuir vacinas e ou protocolos de tratamento, não só pela urgência mas também pela complexidade do conhecimento. Esse esforço de Pesquisa e Desenvolvimento nos leva à quarta questão:

4) Qual a melhor forma de obter o conhecimento e organizá-lo?

De acordo com Mises (2009), o papel do empreendedor na descoberta de novos caminhos, mudando os rumos do conhecimento, buscando provar para outras pessoas o valor do seu achado, numa empreitada mesmo de convencimento, é que faz a economia se mover. Como na época das grandes navegações, onde a ousadia de explorar terras além mar, resultou na ampliação dos mercados.

O empreendedor é justamente quem assume o risco e os custos desse processo de identificação de novas oportunidades. Ele é quem descobre novos caminhos, muda os rumos do conhecimento, e às vezes a revelia de muita gente. Por isso mesmo, conforme destaca Hayek (1973), no seu livro "Erros fatais do socialismo", a respeito papel do conhecimento na organização da economia, a melhor forma de potencializar o conhecimento é através da ação do empreendedor.

Todavia, em tempos de pandemia e isolamento social, nota-se pressões e iniciativas as mais diversas para exercer esse papel de "engenharia de mercado", há uma crença de que é possível reinventar uma nova economia, um mercado artificial, por meio de um cálculo realizado por agentes de governo. Essa crença se fortalece, sobretudo, porque temos exemplos recentes de crescimento econômico promovido por países socialistas, como é o caso da China. Posto isso, apresenta-se então uma quinta questão importante para esse momento de pandemia:

5) É possível criar um mercado artificialmente?

Na identificação do projeto mais vantajoso, do ponto de vista econômico, são indispensáveis os cálculos baseados no mercado. Nesse sentido, não existe Economia de Mercado sem o preço em dinheiro para poder realizar o cálculo econômico, afirma Mises (2009, pg. 74): "os preços em dinheiro não só informam o consumidor, como fornecem ao negociante informações de importância vital sobre os fatores de produção (matérias-primas, máquinas equipamentos)".

De acordo com Mises (2009, pg. 75), "o cálculo econômico – e, por conseguinte, todo planejamento tecnológico – só é possível quando existem preços em dinheiro, não só para bens de consumo, como para os fatores de produção. Isso significa que é preciso haver um mercado para todas as matérias-primas, todos os artigos semiacabados, todos os instrumentos e máquinas, e

todos os tipos de trabalho e de serviço humanos”. Por isso mesmo, continua Mises, os países socialistas tomam como parâmetro os preços definidos no mundo capitalista.

Todavia o mundo capitalista também faz controles seletivos, em alguns segmentos de mercado, controlando artificialmente alguns preços e estoques, como é o caso de subsídios e cotas de importação. Nesse sentido, Mises propõe mais uma reflexão:

6) É possível restringir as ações do governo a um determinado segmento de mercado e garantir que nos demais segmentos o mercado funcione?

As experiências de controle de preços, como o exemplo o tabelamento do leite no período entreguerras, é altamente criticada por Mises, pois o congelamento do preço de uma determinada mercadoria trava toda a cadeia produtiva a ela relacionada. Novamente aqui ele traz a discussão do papel do empreendedor e do cálculo econômico. O governo até pode tabelar, mas o empreendedor, o homem de negócios quando olha para esse tabelamento, reage a esse tabelamento procurando alternativas de investimento mais rentáveis.

Entretanto, avaliando o contexto recente da pandemia, diante da demanda urgente por produtos vitais, como medicamentos e equipamentos de proteção (EPIs), os países efetivamente fizeram controles seletivos. De acordo com dados da OCDE, o controle de exportação de produtos médicos aumentou significativamente entre os meses de março e maio de 2020, período de pico da pandemia para vários países europeus.

Considerando que o agente econômico pode errar, e ele é livre para errar, conforme destaca Mises, como implementar políticas públicas em tempos de pandemia que preservem o princípio do cálculo econômico e, ao mesmo tempo, garantam o abastecimento de produtos vitais?

## **POLÍTICAS PÚBLICAS NA PANDEMIA**

O pressuposto fundamental defendido neste artigo é que as políticas públicas em tempos de pandemia são não apenas necessárias como devem ser fundamentais para preservar a base de funcionamento de uma economia de mercado, que é a cooperação. Para isso a solução passa pela garantia do cálculo econômico

De um lado, é impossível controlar aspectos da economia, partes da economia, sem afetar todo o resto, porque ela é interligada, é o aspecto de cooperação ressaltado por Mises. De outro, as pessoas fazem cálculos, as pessoas procuram saídas para as restrições. Nesse sentido, como

garantir o funcionamento de uma Economia de Mercado em tempos de pandemia? Como preservar o cálculo econômico?

A análise das políticas públicas implementadas pelos principais países afetados durante a pandemia será feita a partir desse olhar: em que medida elas preservaram o cálculo econômico?

De acordo com o relatório Econômico da OCDE (*Economic Outlook*, 2020), as orientações nesse momento de pandemia para as políticas públicas incluem principalmente:

- Suporte às oscilações do emprego, mas fortalecer a proteção da renda
- Facilitar a reestruturação rápida das firmas e ajudá-las na digitalização, principalmente as PMEs
- Suporte à liquidez e disponibilidade para enfrentar crises financeiras
- Proporcionar resiliência às cadeias de suprimentos e uma transição verde
- Manter políticas fiscais e monetárias de suporte
- Finanças públicas: investir e focar na progressividade e na justiça

Como se pode observar no Quadro 1, as políticas públicas comumente aplicadas, sejam nos países da OCDE, envolveram uma combinação de suporte ao crédito (seja dando garantias ou financiamento direto) e diferimento de impostos.

Quadro 1. OCDE - Medidas de Política Pública adotadas no período de pandemia

PAÍS	MEDIDAS ADOTADAS
Áustria	Diferimento de impostos
Alemanha	Financiamento e crédito público para recapitalização de grandes empresas: EUR 100 bi (2,9% do PIB) - Financiamento para PMEs e Fundo de estabilização econômica para start-ups relevantes: -Extensão do limite de crédito pelos bancos públicos (EUR 357 bi (10.4% do PIB)
Córea do Sul	- WON 75 tri (cerca de 3,9% do PIB) em fundos destinados a estabilizar os mercados financeiros (fundo de estabilização do mercado de títulos corporativos, fundo de estabilização do mercado monetário de curto prazo, fundo de estabilização do mercado de ações e um esquema de obrigações colateralizadas primárias) e um Special Purpose Vehicle para a compra de dívida corporativa de WON 10 trilhões (0,5% do PIB).
Espanha	- Suporte ao crédito: garantia pública de EUR 104 bi e privada de EUR 80 bi
Estados Unidos	- Programa de Proteção Cheque de Pagamento (US\$ bi) - Empréstimos para pequenas empresas (<500 funcionários): podem se transformar em doações (perdão do empréstimo), se forem usados para gastos com mão de obra.
Grã Bretanha	- Empréstimo e garantias para negócios em dificuldade (GBP 330 bi - 14.9% do PIB)

Itália	- Empréstimos e garantias de crédito do Estado (EUR 220 bi) - Liquidez extra (moratória sobre o pagamento da dívida e de juros até o final de setembro, inclusive de famílias vulneráveis): Diferimento de impostos
Países Baixos	Diferimento de impostos (EUR 45-60 bi)
Suíça	Diferimento de impostos

Fonte: OCDE (2020)

Por que é que o crédito é importante nesse momento? O crédito nesse momento garante que as relações de cooperação não sejam rompidas no curto prazo, durante o período de isolamento social. Essas relações de cooperação incluem não apenas a relação entre bancos e tomadores de empréstimo, como entre empresários e empregados também. Por isso uma das medidas comuns adotadas pelos países é o financiamento da folha de pagamento.

O diferimento de impostos é também uma importante forma de preservar o cálculo econômico. Diante do fato que o empresário não está produzindo e, portanto, não está recebendo, porque cobrar impostos dele e sufocar ainda mais a sua capacidade de financiamento?

A preocupação com a preservação do cálculo econômico se estende se estende a todos os elos da cadeia produtiva, inclusive na relação entre empresários e o consumidor final, daí o programa de proteção "cheque de pagamento" dos EUA. O mesmo ocorre no caso brasileiro com o auxílio emergencial.

Como se pode observar no Quadro 2, no caso brasileiro, destaca-se ainda medidas adicionais para garantir que as relações de cooperação entre consumidores e empresários sejam mantidas, como as transferências para a conta de desenvolvimento energético, permitindo que as concessionárias de energia elétrica continuem recebendo a energia vendida.

Embora desafiante do ponto de vista liberal, é possível, diante de uma situação de isolamento, proporcionar o funcionamento do mercado respeitando dois princípios básicos da economia de mercado: a cooperação e o cálculo econômico. Quando o governo paga a conta de luz da população mais vulnerável, ele está garantindo o cálculo econômico, ele está garantindo que as empresas que vendem energia, por exemplo, vão continuar fazendo o seu cálculo, contratando a um preço para vender em outro valor.

Quadro 2. BRASIL - Medidas de Política Pública adotadas no período de pandemia

MEDIDA	Medida Provisória	GASTO previsto (R\$ bilhões)	GASTO efetivo* (R\$ bilhões)
Auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (60	MPs no. 937, 956, 970 e 988/2020	254,40	212,75

milhões de pessoas): R\$600 durante 5 meses *			
Ampliação do Programa Bolsa Família	MPs no. 929/2020	3,04	0,37
Auxílio Financeiro a Estados e Municípios	MPs no. 939, 978 e 990/2020	79,19	55,17
Concessão de Financiamento para Pagamento de Folha Salarial	MP no. 943/2020	34,00	17,00
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético	MP no. 950/2020	0,90	0,90
Cotas dos Fundos Garantidores de Operações e de Crédito	MPs no. 977 e 972/2020	35,90	25,90
Despesas adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	-	52,91	32,48
<b>TOTAL</b>		<b>511,98</b>	<b>366,90</b>

\* Até 04/09/2020

Fonte: Ministério da Economia

## CONCLUSÃO

O que é melhor em tempos de isolamento social? Intervir para garantir que o mercado funcione ou deixar livremente o travamento do mercado?

A conclusão desta reflexão das seis lições de Mises para esse período de pandemia constitui o pressuposto fundamental defendido neste artigo, qual seja: as políticas públicas em tempos de pandemia são não apenas necessárias como devem ser guiadas pelo princípio da cooperação, base de sustentação de uma economia de mercado, de forma a preservar o cálculo econômico.

A grande questão que se coloca agora é, uma vez mantida as relações de cooperação, quais serão os impactos futuros do excesso de gastos promovidos pelas políticas públicas para manter o sistema econômico funcionando?

As recomendações da OECD para a recuperação econômica pós pandemia incluem: fortalecimento das cadeias de fornecimento, com maiores estoques e maior diversificação de fornecedores; manutenção de juros baixos; gastos públicos e políticas tributárias de apoio à atividade econômica; promoção da justiça social.

A equação desses vários aspectos não é simples. Na medida em que preservamos os preços monetários, fundamental no cálculo econômico, mantemos as relações de cooperação. No longo prazo o esforço de manutenção das relações de cooperação pode impactar nos preços monetários, ou não. No momento, no caso específico do Brasil, nota-se elevações de preços em setores como o de alimentos. Entretanto, essa alta pode ser temporária. Tudo é uma questão de ajuste do sistema econômico às novas condições de produção e consumo. Esse reequilíbrio das cadeias produtivas pode expressar inclusive novas relações de cooperação, sobretudo quando se considera a inclusão de novos agentes no sistema, via programas de auxílio financeiro à população vulnerável.

A questão que se coloca é: será que os governos terão folego para manter essa economia funcionando sem recorrer à emissão de moeda?

Uma vez que o que garante o funcionamento da Economia de Mercado é o preço monetário, então poderíamos imprimir moeda e garantir a realização das transações. Certo? Ora, mas as relações de cooperação não exigem contrapartida entre consumidores e produtores? A emissão de moeda apenas proporciona a criação de demanda artificialmente, sem um correspondente imediato em termos de oferta, o que tende a se refletir numa alta dos preços. Cabe ressaltar que uma das Seis Lições é justamente a inflação.

## REFERÊNCIAS

BARBIERI, F. O processo de mercado na escola austríaca moderna. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pós-Graduação em Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. Global Value Chain Analysis: a primer. Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Duke University, Durham, North Carolina, 2011

HAYEK, F.A. Os erros fatais do Socialismo – Por que a teoria não funciona na prática. Faro Editora, 2019.

MISES, L. As seis lições. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009. <https://mises.org.br/Ebook.aspx?id=16>

OECD. Economic Outlook, v. 2020, Issue 1, p. 1-336, Paris: OECD, 2020.

SILVA E MEIRELLES. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, n. 4, p. 644-660, 2010.

# CARTÕES DE CRÉDITO NO MERCADO *VERSUS* CARTÃO PRIVATE LABEL NO VAREJO ALIMENTAR: UMA ANÁLISE ECONOMETRICA COMPARATIVA DOS EFEITOS DA RECESSÃO ECONÔMICA DE 2014-2016 SOBRE A INADIMPLÊNCIA.

Carlos Antonio Tamaki  
Mestre em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie  
[carlos@tamaki.com.br](mailto:carlos@tamaki.com.br)

Pedro Raffy Vartanian  
Professor de Economia na Universidade Presbiteriana Mackenzie  
[pedro.vartanian@mackenzie.br](mailto:pedro.vartanian@mackenzie.br)

Álvaro Alves de Moura Junior  
Professor de Economia na Universidade Presbiteriana Mackenzie  
[alvaro.moura@mackenzie.br](mailto:alvaro.moura@mackenzie.br)

## Resumo

Esse estudo explora os efeitos da recessão brasileira de 2014 a 2016 sobre a inadimplência dos cartões de crédito do mercado e dos cartões Private Label no varejo alimentar de forma comparativa, por meio de uma análise econométrica. A pesquisa avalia a resposta da inadimplência dos cartões de crédito do mercado e, também, dos cartões Private Label, após simulações de choques em variáveis macroeconômicas como Produto Interno Bruto, massa salarial e taxa de desocupação, entre outras, por meio da aplicação de um modelo de vetores autorregressivos (Modelo VAR). Complementarmente, são aplicados testes de precedência com o objetivo de verificar se houve causalidade “no sentido de Granger” sobre a inadimplência do cartão de crédito do mercado e do cartão Private Label. Entre os resultados encontrados, foi possível identificar que as taxas de inadimplência do cartão de crédito do mercado e do Private Label possuem comportamentos distintos, desde as simulações das funções de resposta à impulsos quanto na identificação das variáveis que as precedem, sendo que a inadimplência do cartão Private Label apresentou precedência de uma quantidade superior de variáveis quando comparada com a inadimplência dos cartões de crédito do mercado.

**Palavras-chave:** Inadimplência, Cartão de Crédito, Private Label, Modelo VAR, Causalidade de Granger.

**Classificação JEL:** E51, H81, C32

## Abstract

This study explores the effects of the Brazilian recession from 2014 to 2016 on the default of market credit cards and Private Label cards in food retail in a comparative way, through econometric analysis. The research evaluates the credit card default response in the market and, also, Private Label cards, after simulating shocks in macroeconomic variables such as Gross Domestic Product, wages, and unemployment rate, among others, through the application of an autoregressive vector model (VAR model). In addition, precedence tests are applied in order to check if there was any causality “in the Granger sense” on the default of the market credit card and the Private Label card. Among the results found, it was possible to identify that the default rates of the credit card in the market and of the Private Label have different behaviors, from the simulations

of the impulse response functions to the identification of the variables that precede them, being that the default of the Private Label card preceded a higher number of variables when compared to the default of credit cards in the market.

**Keywords:** Default, Credit Card, Private Label, VAR Model, Granger Causality.

**Jel Classification:** E51, H81, C32

## 1. Introdução

O Brasil passou pela maior recessão econômica de sua história entre os anos de 2014 e 2016 segundo o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos da Fundação Getúlio Vargas, período em que o Produto Interno Bruto (PIB) teve uma contração de dezessete pontos percentuais. Além da queda no produto, a taxa de desocupação atingiu 12,0% da população em dezembro de 2016 e aumentou para 13,7% em março de 2017. A retração da economia trouxe vários reflexos, como o endividamento das famílias, a queda da massa salarial e, no mercado financeiro, a redução da concessão de crédito pelas instituições financeiras e o aumento da inadimplência.

Em razão desse momento vivido na economia brasileira no período de 2014 a 2016, esse estudo busca identificar os efeitos sobre a inadimplência do cartão de crédito no mercado brasileiro e dos cartões de crédito Private Label no varejo alimentar de forma comparativa, por meio de uma análise econométrica. O problema investigado nessa pesquisa surgiu da observação do caso real de uma administradora de cartões de crédito Private Label com foco no varejo alimentar que, durante esse período, não apresentou piora significativa em seus indicadores de inadimplência de seu portfólio. Em razão da manutenção dos índices de inadimplência durante o período de recessão, a direção da companhia não alterou sua política de crédito, mantendo os índices de aprovação e concessão de crédito mesmo diante da piora sistemática dos indicadores macroeconômicos, diferentemente do mercado em geral, que reduziu os índices de concessão para controlar os índices de inadimplência. No entanto, no segundo semestre de 2017 e principalmente em 2018, após o Brasil ter saído tecnicamente da recessão com a interrupção das consecutivas quedas do PIB, a operação analisada apresentou uma forte deterioração do seu portfólio em razão dos altos índices de inadimplência. Por outro lado, os indicadores do cartão de crédito do mercado em geral apresentado pelo Banco Central do Brasil (BCB) permaneceu estável com uma leve queda a partir de 2017.

Portanto, esse estudo busca verificar uma possível precedência dos indicadores macroeconômicos sobre a inadimplência por meio da aplicação de testes de causalidade no sentido de Granger, assim como simular efeitos de choques em variáveis macroeconômicas sobre a inadimplência por meio de um modelo de vetores autorregressivos (VAR). Os resultados obtidos nessa análise poderão auxiliar o mercado a tomar decisões preventivamente caso uma nova crise econômica como a citada volte a ocorrer, em especial para o caso da administradora de cartões observada nesse estudo, omitida intencionalmente por questões de estratégia e confidencialidade, a despeito da permissão obtida para o uso de dados e análise econométrica.

Nesse contexto, a partir dessa introdução o estudo foi estruturado da seguinte forma: a seção 2 contemplará aspectos teóricos da indústria de cartões de crédito e os cartões Private Label, além dos determinantes da inadimplência. A seção 3 apresentará a evolução do mercado de crédito no Brasil com uma análise da evolução dos principais indicadores. Na seção 4 será apresentada a metodologia de pesquisa, que consiste na aplicação dos testes de precedência de Granger e

aplicação de modelo de vetores autorregressivos (VAR), e, na seção seguinte, serão apresentados os resultados e a análise econométrica. Finalmente, a seção 6 apresentará as considerações finais do estudo.

## **2. Características do mercado de cartão de crédito no Brasil e inadimplência**

A expansão histórica do mercado de cartões no Brasil foi impulsionada pelo desenvolvimento econômico e social em conjunto com a ação dos participantes do sistema de pagamentos eletrônicos. Alguns fatores, como a expansão da capilaridade de rede, ampliação da base de portadores de cartões por meio do surgimento de novos emissores e aumento do acesso bancário, além do avanço tecnológico, que garantiu maior velocidade e segurança das transações, ajudaram a consolidar a “cultura do plástico” no Brasil. Desde então o mercado vem se consolidando ano a ano em detrimento da utilização do dinheiro e, principalmente, do cheque. Segundo a Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS), o ano de 2018 fechou com aproximadamente 40% do consumo privado no Brasil transacionado via cartão comparado a apenas 19,5% em 2009. Já são mais de 50 emissores de cartão, mais de 20 credenciadoras, mais de 10 bandeiras e mais de 200 *fintechs* e facilitadoras de pagamento. Em volume de transações, 2018 fechou com R\$1.55 trilhões de volume total transacionado, sendo R\$965 bilhões somente no cartão de crédito.

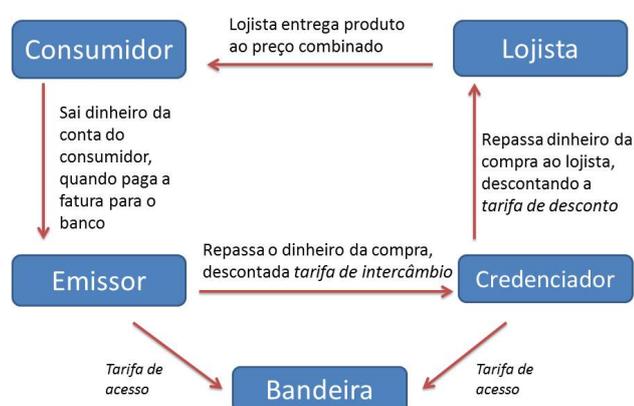
A pesquisa da ABECS ainda destaca que 95% dos portadores de cartão de crédito utilizam o cartão todos os meses. Apenas na modalidade crédito o total de transações chegou a 9,4 bilhões. Essa movimentação representou um aumento de 15% do saldo de crédito na carteira de cartão de crédito em relação a 2017, sendo o maior crescimento em relação à todas as outras carteiras de crédito Pessoa Física, segundo o Banco Central do Brasil (BCB).

O mercado de cartão de crédito mundial é caracterizado por um oligopólio do ponto de vista de arranjos de pagamentos existentes, visto que apenas quatro empresas americanas gerenciam milhões de cartões em todo o mundo: Diners Club, fundada em 1950 e comprada em 1981 pelo Citibank; American Express, também conhecida como Amex; Visa inicialmente criada com o nome de Americard, com atividades iniciadas em 1958; e, por último, a Mastercard, que surgiu em 1977, conforme Dos Santos e Pereira (2019). Além destas quatro empresas que dominam o mercado em nível mundial, há ainda outras duas empresas que se destacam no Brasil. O Hipercard, criado em 1970, como cartão fidelidade do Grupo Bom Preço. O Hipercard se tornou cartão de crédito – inicialmente private label – em 1993, e tem como parceiros principalmente super e hipermercados; e Elo, resultado da *joint-venture* entre Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Bradesco, criado em 2011, cuja expansão tem sido bastante significativa desde então, de acordo com a ABECS (2015). Vale ressaltar que os participantes da indústria citados anteriormente são as entidades que regulam seus arranjos de pagamentos e todo sistema que envolvem suas transações, abrangendo vários emissores (bancos e administradoras) e credenciadores (adquirentes como Rede e Cielo). E, nesses casos, o mercado é bem mais pulverizado, apesar de no Brasil ainda ser dominado pelos grandes bancos que, além de serem os maiores emissores, também controlam as maiores credenciadoras de estabelecimento. Nesse cenário, novos entrantes têm desafiado as entidades mais tradicionais da indústria de meios de pagamento, e vêm adquirindo parte desse mercado por meio de inovações baseadas em tecnologia. Empresas como Stone e Nubank, por exemplo, exigiram que os grandes e tradicionais participantes inovassem para não ter sua fatia de mercado ameaçada.

### **2.1 Funcionamento do Mercado de Cartão de Crédito**

De acordo com Perez e Brushi (2018), existem, na indústria de Cartões de Crédito, cinco participantes principais: os consumidores portadores de cartão, os estabelecimentos que aceitam os cartões, as bandeiras, os emissores de cartão e os credenciadores de estabelecimento, conforme mostra a Figura 1. Eles se organizam em dois principais tipos de arranjos de pagamento: arranjos fechados, como é o caso do Diners, American Express e o Private Label; e arranjos abertos, caso do Mastercard e Visa. Os arranjos abertos são os mais frequentes na indústria. Nos arranjos fechados uma única instituição tipicamente emite cartões de crédito aos consumidores (portadores) e credenciam (adquirem) lojistas ou empresas que aceitem transacionar com seus cartões. Por ser um arranjo fechado, essa mesma instituição define as taxas em ambos os lados. Do lado do portador, cobram tarifa de anuidade, taxa de juros e serviços pelo uso do cartão. Do lado dos lojistas, uma taxa é cobrada sobre o valor da transação (taxa de desconto ou *Merchant Discount Rate - MDR*, conforme referido na indústria). Pela presença desses três participantes (bandeira, portadores de cartões e lojistas), uma única instituição faz o papel do Emissor, o Credenciador e a Bandeira.

**Figura 1.** Diagrama do funcionamento da indústria de meios de pagamento



Fonte: ABECS

Os cartões *Private Label* são classificados como arranjos fechados de propósito limitado, pois os cartões emitidos só podem ser utilizados dentro de uma única rede de varejistas, como, por exemplo, o cartão das Lojas Renner, que foi a pioneira no Brasil. Os arranjos abertos têm este nome pois qualquer instituição financeira pode se juntar à bandeira, sendo que este passa a ser o cliente direto da bandeira ao lugar dos portadores. Uma vez que o emissor e/ou adquirente (credenciadores) se junta a uma bandeira, o emissor pode buscar e emitir cartões aos seus clientes e o adquirente (credenciadores) também pode adquirir lojistas ou empresas que aceitem seus cartões. Normalmente, o pagamento das compras realizadas com cartão num determinado lojista é feito pelo banco do portador à adquirente ligada ao lojista. Nos esquemas abertos, também conhecidos como quatro partes, a bandeira cobra taxas (*switch fee*) dos seus clientes diretos (emissor e adquirente) mas também define a taxa que o emissor cobra do adquirente pela transação realizada entre o portador do cartão e o lojista do adquirente. Esta taxa é chamada de taxa de intercâmbio e está no centro de um debate regulatório internacional desta indústria nos últimos 10 anos.

## 2.2 Private Label

O termo “Private Label” faz menção aos produtos de marca própria. Normalmente as grandes redes varejistas colocam sua marca em algumas linhas de produtos comercializados em suas lojas,

conforme Alves e Menezes (2007). Com o intuito de aumentar a participação de mercado, o seu faturamento ou a sua margem de lucro, os grandes varejistas, geralmente em conjunto com as indústrias líderes de bens de consumo, criam produtos de marca própria. Esses produtos têm preços mais acessíveis e, normalmente, qualidade equivalente à dos produtos líderes de mercado. Segundo Alves e Menezes (2007), os mais conhecidos tipos de produtos Private Label referem-se essencialmente aos produtos alimentícios, como, por exemplo, os produtos da marca própria Taeq do Pão de Açúcar. Com produtos de marca própria, o varejista consegue atingir um grande contingente de clientes de classes menos favorecidas com produtos de qualidade similar as de marcas mais conhecidas. No entanto, no Brasil, esse termo é muito empregado para se referir aos cartões Private Label, conhecidos também como “cartões de loja” e, assim como os produtos alimentícios, os cartões Private Label também são um grande sucesso, principalmente entre os clientes de baixa renda, oferecendo-lhes crédito e aumentando o seu poder de consumo.

Alves e Menezes (2007) também definem que o cartão Private Label é um meio de pagamento que disponibiliza uma linha de crédito pré-aprovada ao cliente para aquisição de bens ou serviços dentro de estabelecimentos específicos que componham uma rede privada de negócios.

Os cartões Private Label já são utilizados nos Estados Unidos há aproximadamente um século, como descreve Nunes (2018) e, no Brasil, começaram a ser implementados há pelo menos 40 anos. Tais cartões são emitidos por grandes redes varejistas de supermercados, lojas de departamento, vestuário e farmácias. As próprias lojas e pontos de venda dessas redes varejistas compõem a rede privada de aceitação dos cartões Private Label.

Para o varejo, o cartão Private Label permite, primeiro, a substituição do velho crediário na loja, seja por carnê ou por cheque pré-datado, maior faturamento, com o aumento do poder de compra dos consumidores, antes limitado pelo dinheiro disponível pelos mesmos no momento da compra, além de benefícios não tão mensuráveis, mas muito importantes, como a fidelização do cliente e o conhecimento dos hábitos de consumo para uma futura oferta personalizada. O funcionamento de um cartão próprio necessita de processos que vão além da emissão do plástico, ou seja, da emissão do próprio cartão como instrumento de compra, o que aumenta a complexidade da operacionalização e exige a especialização de todo o fluxo operacional e financeiro. Adicionalmente, Nunes (2018) reforça que, para a operacionalização do cartão Private Label se faz necessária uma estrutura e processos que possam garantir todas as etapas prévias em relação ao produto, a manutenção e ao crédito. Entre esses processos estão a(o) (i) aquisição de clientes, (ii) concessão de crédito; (iii) confecção do cartão; (iv) faturamento; (v) cobrança e (vi) atendimento.

Com o aumento das operações, a necessidade de especializar todo o processo inerente ao cartão Private Label e, principalmente, a demanda de capital, surgiram as parcerias entre varejistas e instituições financeiras, permitindo ao varejista ampliar o foco em sua atividade principal e às financeiras uma grande oportunidade de gerar negócios para uma grande base de clientes. As parcerias dão aos bancos novas oportunidades de negócio, já que terão que customizar seus produtos destinados a uma camada de menor poder aquisitivo, via venda de produtos financeiros, segundo Alves e Menezes (2007).

### **2.3 Private Label e o varejo alimentar**

Apesar de não existir literatura específica sobre os cartões Private Label no varejo alimentar, essa não é uma prática recente nem rara no mercado brasileiro. Dos 20 maiores supermercadistas do Brasil apontados pela Associação Brasileira de Supermercadistas do Brasil (ABRAS) a maior parte deles possuem cartões Private Label como Carrefour, Atacadão, GBarbosa, Irmãos Muffato, Supermercados BH, Cia Zaffari, Supermercados Epa, Sonda Supermercados, Savengnago

Supermercados, Líder Supermercados, Spani Atacadista e Amigão Supermercados. Outros possuem cartões na modalidade *co-branded*, em que, além da marca da loja, possuem também uma bandeira internacional como Visa ou Mastercard, como por exemplo o Extra, Assaí, Comper Supermercados, Angeloni, Supermercados Bahamas e Coop Cooperativa de Consumo. E, por último, somente 3 redes do *ranking* não possuem nenhuma modalidade cartão de crédito: Mart Minas Supermercados, Super Nosso e AM/PM Comestíveis. Neste ranking dos 20 maiores, 2 deles são operados pela Administradora de Cartões objeto deste estudo, além de outras 180 redes de supermercados de médio porte.

#### **2.4 Endividamento e inadimplência do cartão de crédito**

Na literatura, a dívida no cartão de crédito refere-se a um passivo descoberto, constituído mediante um empréstimo rotativo de curto prazo, ou seja, todas as compras realizadas no cartão de crédito criam uma dívida para o portador para a data de vencimento da fatura. Cabe destacar, no entanto, que não há incidência de juros sobre essa dívida caso o pagamento seja feito na totalidade da fatura até sua data de vencimento, de acordo com Kunkel (2015). Assim, o saldo devedor remanescente após o vencimento da fatura pode ser compreendido como dívida no cartão de crédito. E, dependendo do nível dessa dívida, os indivíduos podem comprometer uma parcela significativa de sua renda, tornando-se incapazes de honrar os compromissos financeiros assumidos, assim tornando-se inadimplentes. Como consequência, o cartão de crédito e o cheque especial sempre foram vistos como os principais ofensores do mercado quando se trata de altas taxas de juros, endividamento e inadimplência das pessoas físicas. E isso ficou evidenciado quando o BCB, a partir de 2017 passou a regular algumas práticas de financiamento do cartão de crédito, demonstrando a incapacidade do mercado de se autorregular.

No entanto, é inegável que a educação financeira cumpre um papel importante em relação ao endividamento e a inadimplência, não só no Brasil, mas em todo o mundo, como afirma Donadio (2012). A crise financeira e econômica, que teve início em 2008 nos Estados Unidos, espalhando-se depois para o resto do mundo, teve como gatilho justamente o alto endividamento da população. Nos Estados Unidos, especificamente, foram os créditos imobiliários concedidos à população de baixa renda, com baixo nível de alfabetização, baixa alfabetização financeira e sem garantias para caucionar seus empréstimos, que desencadearam a crise do *subprime*.

No Brasil a realidade não é diferente, ou ainda é maior devido ao tamanho população com baixo índice de alfabetização e, associado a isso, a facilidade e aumento da concessão de crédito contribui diretamente para o alto endividamento das famílias brasileiras. Assim, durante os momentos de crise econômica, famílias mais endividadas tendem a ficar inadimplentes de forma mais rápida.

Além da questão relacionada ao baixo nível de educação financeira, citada anteriormente, existem outros fatores determinantes para a inadimplência, que podem ser tanto comportamentais quanto técnicos. Chu (2001) enfatiza que as causas da inadimplência podem ser divididas em dois grupos de fatores: os microeconômicos, ligados ao comportamento individual de cada instituição e seus tomadores de crédito, e os macroeconômicos, que afetam a economia de modo geral e estão fora do controle das famílias. Em relação aos fatores macroeconômicos, Linardi (2008) menciona a taxa nominal de juros como um fator que pode causar a inadimplência.

O estudo de Silva, Vieira e Faia (2012) procurou identificar os fatores microeconômicos, ou seja, demográficos e comportamentais, que levam o indivíduo a se endividar de forma desordenada o que pode resultar em inadimplência. Na pesquisa, os autores conseguiram identificar e analisar os itens a seguir e chegaram a algumas conclusões. Primeiro, em relação aos fatores demográficos, como idade e escolaridade, os autores chegaram a três resultados: (i) quanto menor a faixa etária, maior é o nível de endividamento, (ii) quanto maior a faixa etária, menor é o nível de inadimplência

e (iii) quanto maior o grau de escolaridade, maior o nível de endividamento. Vale reforçar que endividamento não causa, necessariamente, a inadimplência. Miotto (2013) explica que consumidores com um nível de instrução mais elevado têm conhecimento e condições de buscar as melhores opções de empréstimos, e possuem acesso a oportunidades que possivelmente uma classe menos instruída não teria conhecimento. Assim, quanto maior a instrução, maior a possibilidade de se endividar.

Em relação a fatores socioeconômicos (renda familiar e renda individual), os autores pontuaram que: (i) quanto menor valor de renda familiar, maior o índice de endividamento e (ii) quanto mais alto valor de renda individual, menor o índice de inadimplência. Além disso, após analisarem a compulsividade, os autores apontam que o comportamento compulsivo tende a maior propensão para a inadimplência. Por outro lado, o comportamento de autocontrole tende ao menor endividamento.

Finalmente, os autores avaliaram os produtos disponíveis no mercado financeiro (carnês e cartões de crédito) e avaliaram que quanto maior a utilização do cartão de crédito, maior o nível de inadimplência e que o maior acesso às compras, via carnês de lojas, é diretamente proporcional ao nível maior de endividamento. Em consequência dos resultados encontrados, Silva, Vieira e Faia (2012) concluíram que quanto maior o grau de endividamento gerado pela compra compulsiva, excesso de oferta de crédito e baixa educação financeira, mais propenso está o consumidor a ser um inadimplente.

As variáveis demográficas e comportamentais explicam boa parte do comportamento de consumo, endividamento e inadimplência, mas cabe ressaltar que fatores macroeconômicos também podem exercer papel relevante, sobretudo na inadimplência da pessoa física. Albuquerque (2011), em sua pesquisa sobre inadimplência de pessoas físicas focada em empréstimo pessoal e financiamento de veículos, analisou fatores macroeconômicos e identificou que a taxa de desemprego e o prazo da dívida influenciam diretamente na inadimplência da carteira de crédito pessoal e que, quanto maior o índice de confiança do consumidor associado a uma taxa de crescimento consolidado da concessão de crédito, menor é a inadimplência da mesma carteira. O autor demonstra, assim, a importância das variáveis “taxa de desemprego” e o “índice de confiança do consumidor” na inadimplência dos indivíduos.

Apesar do assunto ser muito discutido durante os períodos de crise, não existem muitos estudos sobre a relação de indicadores macroeconômicos e a inadimplência no Brasil. Nos EUA, Paquin e Weiss (1998) realizaram uma pesquisa para averiguar quais foram as principais causas do aumento da inadimplência no mercado americano no período de 1987 a 1997, e, apesar de o estudo ser em outra população e em período já distante, a resposta parece ser aplicável à nossa realidade. Após testarem várias variáveis em regressões múltiplas, os autores constataram que as informações mais relevantes e com maior poder explicativo para o aumento da inadimplência foram: (i) a oferta de empréstimos individuais, medida pela variação anual do número de cartões concedidos, (ii) o índice de comprometimento de renda, medido pela relação entre as despesas com a utilização do cartão de crédito e a renda, (iii) o índice de desemprego, medido pela demanda de seguro desemprego e (iv) o comportamento da taxa de juros, medido pelo rendimento dos títulos americanos.

A pesquisa econométrica de Paquin e Weiss (1998) apresentou um coeficiente de determinação de 98% das variáveis acima com a inadimplência. No entanto, os autores alertaram que o modelo e os resultados apresentavam limitações por ser estático. Assim, para este estudo a pesquisa de Paquin e Weiss (1998) apresenta resultados relevantes, mesmo sendo em períodos e situações econômicas distintas da vivida pela economia brasileira.

Ratificando o estudo de Paquin e Weiss (1998), Dos Santos e Fama (2007) fizeram um estudo técnico para inclusão de variáveis sistêmicas em um modelo de *credit scoring* para concessão de

crédito rotativo a pessoas físicas, que, tradicionalmente, só possuem variáveis demográficas e comportamentais. O estudo demonstrou que a inclusão de variáveis sistêmicas ao modelo, como “situação macroeconômica” e “comportamento das taxas de juros em créditos rotativos”, aumentaria a assertividade do risco dos clientes de 94,6% para 97,0%, melhorando a seleção dos clientes aprovados e conseqüentemente reduziria as perdas finais para o banco estudado.

### 3 Evolução do mercado de crédito

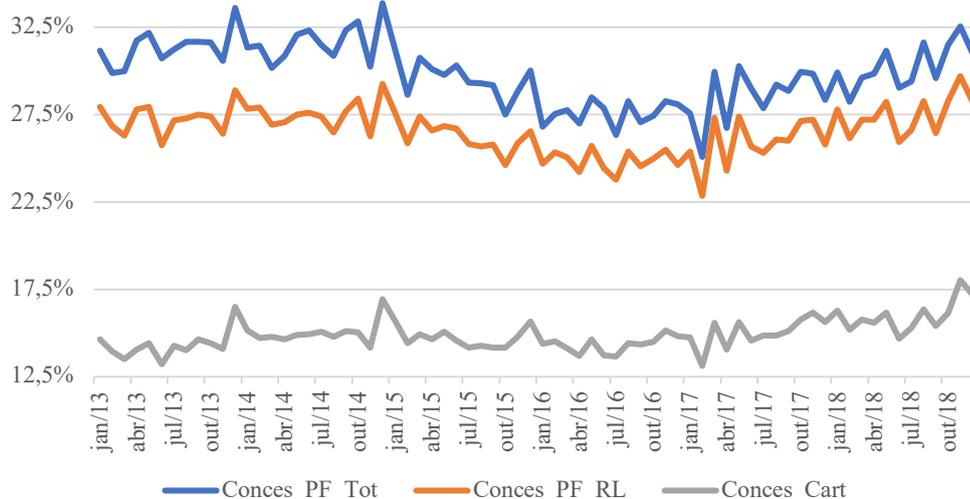
#### 3.1 Mercado de Crédito Pessoa Física

O aumento do crédito à pessoa física, especialmente a partir de 2004, deu-se por intermédio do crédito livre para pessoa física e se antecipou ao movimento que foi também observado posteriormente no crédito livre concedido à pessoa jurídica. Os dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BCB) mostram que este processo, iniciado em 2004, foi liderado pelo sistema financeiro privado por meio do crédito consignado e ao financiamento de veículos principalmente. Apesar do crédito por meio do cartão de crédito ter mais que dobrado nesse mesmo período, ainda representava um volume muito pequeno do total de concessões.

Sant’Anna (2009) explica que a relação entre os saldos dos empréstimos e o PIB de um determinado país é uma importante medida de referência das condições e da profundidade do mercado. Em países desenvolvidos esse índice pode chegar a mais de 200% do PIB, como no caso dos Estados Unidos.

No Brasil, conforme análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o crédito à pessoa física cresceu de 9 pontos percentuais em relação ao PIB, em dezembro de 2002, para 21% do PIB, em dezembro de 2010, o que levou a um aumento do peso desta categoria de 36% para 46%, no crédito total, durante o período de 2002 a 2010, período de maior crescimento das concessões de crédito.

**Figura 2.** Concessão de Crédito como % do PIB no período de 01/2013 a 12/2018



Fonte: BCB-DSTAT

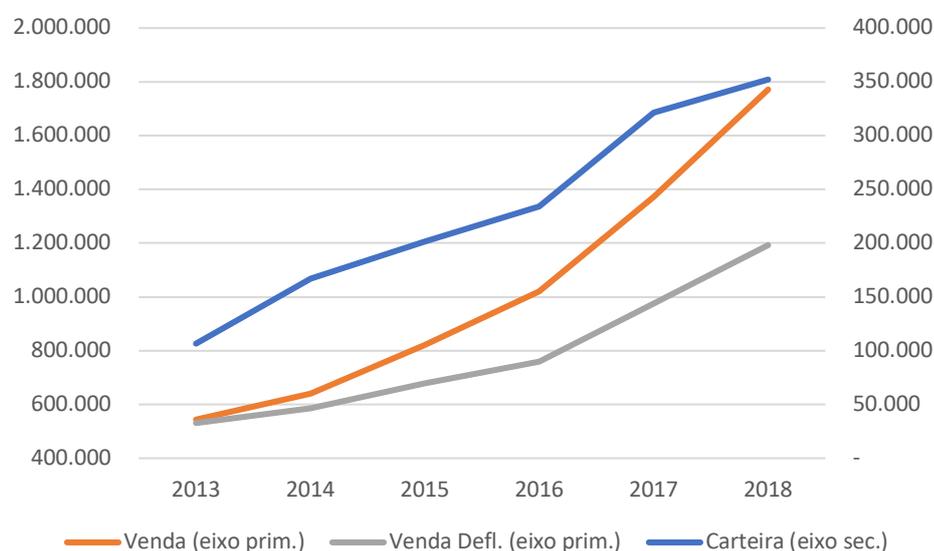
No entanto, entre 2013 e 2018, esses indicadores não apresentaram o mesmo crescimento, principalmente devido a recessão. Mesmo assim os indicadores mostraram um tímido crescimento quando, inclusive, as concessões de crédito à pessoa física passaram a superar os da pessoa jurídica. Conforme a Figura 2, em janeiro de 2013 as concessões à pessoa física, que representavam 52,3% do total, elevaram a 59,7% em julho de 2017, e, ao final de 2018, retornaram ao patamar de 51,8% do total de concessões. Em relação ao PIB, não houve grandes variações nas concessões de crédito à pessoa física de modo geral. Em janeiro de 2013 a concessão total à pessoa física representava 31,1% do PIB, das quais a concessão de crédito com recursos livres era de 27,9% do PIB e a concessão total de cartão de crédito, que inclui as compras à vista, parceladas com juros e rotativo, representava 14,7% do PIB.

Esses indicadores não apresentaram variação relevante durante o período de recessão e praticamente voltaram aos patamares pré-crise ao final de 2018. No entanto, a concessão total de cartão de crédito teve a maior recuperação após o fim da recessão, chegando 17,2% do PIB, conforme mostra os dados do Banco Central do Brasil representados na Figura 2.

### 3.1.1 Mercado da Administradora de Cartões analisada

Conforme mencionado anteriormente, a Administradora de Cartões analisada neste estudo possui parcerias com mais de 180 redes de supermercados para emissão de cartões *Private Label*, dentre eles 3 do ranking das 20 maiores redes de varejo alimentar do país. A operação atingiu em 2018 a marca de 1.800.000 cartões emitidos e uma venda anual superior a R\$1.870.000.000,00. A carteira de crédito atingiu R\$352.000.000,00. Na Figura 3 pode ser observado o crescimento da base de cartões, vendas e carteira no período de 2013 a 2018.

**Figura 3.** Evolução da venda e carteira - Administradora de Cartões *Private Label* no período de 2013 a 2018 (valores em milhares de reais)



Fonte: Administradora de Cartões *Private Label*

A Figura 3 ainda destaca que, mesmo durante o período de recessão econômica entre 2014 e 2016, o portfólio de clientes cresceu 41% enquanto que as vendas cresceram 59%. Mesmo considerando

o volume de vendas deflacionadas pelo IPCA, o aumento foi de 30% no período de recessão econômica.

### 3.2 Endividamento

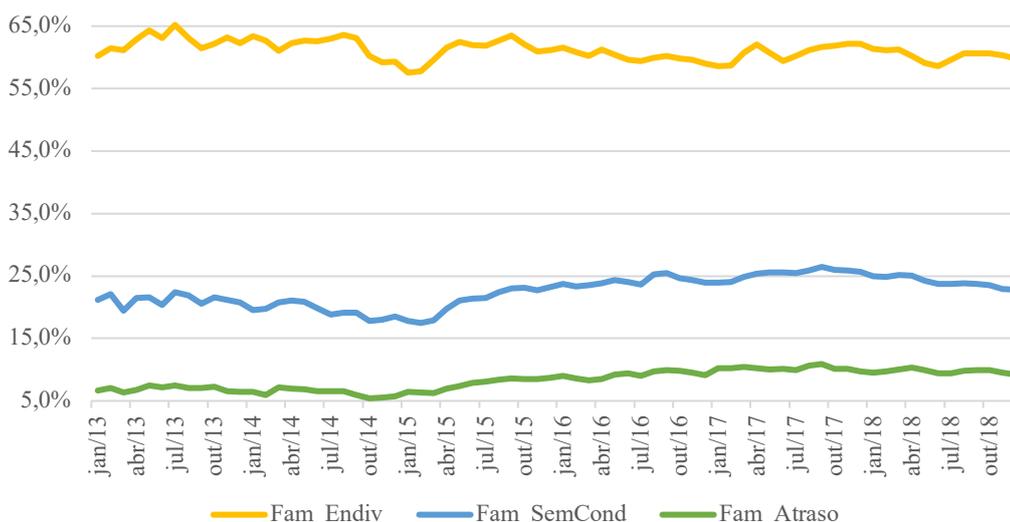
A consequência do aumento das concessões de crédito para pessoa física por meio de cartões de crédito, cheque especial, financiamento bancário, crédito consignado, empréstimos para compra de veículos e imóveis, foi o crescimento do endividamento das famílias que atingiu R\$ 715,19 bilhões no final de 2011. É o equivalente a dizer que, na média, cada um dos mais de 192 milhões de brasileiros deve R\$ 3.724 às financeiras e bancos. No entanto, a maior parte do endividamento das famílias brasileiras se dá via cartão de crédito, que é responsável por 73% do endividamento do total da população, segundo a Pesquisa Nacional de Inadimplência do Consumidor (PEIC) realizada em dezembro de 2011.

A PEIC organizada mensalmente pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), tem como objetivo diagnosticar o nível de endividamento e inadimplência do consumidor por meio de uma pesquisa domiciliar qualitativa. Das informações coletadas são apurados importantes indicadores como o nível de endividamento, percentual de inadimplentes, intenção de pagar dívidas em atraso e nível de comprometimento da renda.

O aumento apontado pela PEIC em 2011 é reflexo dos consumidores que se excederam nos gastos de fim de ano sem planejar as tradicionais despesas do início do ano seguinte, pois o empresário pôde oferecer o carnê como método de pagamento para atrair mais consumidores, sobretudo aqueles com renda mais baixa. E, conseqüentemente, segundo a CNC, em 2011 do total de famílias pesquisadas 58,6% se encontravam endividadas, sendo 21,2% possuíam dívidas em atraso e dessas 7,2% assumiam não ter condições de honrar suas dívidas.

Esses indicadores tiveram pequena variação durante o período de crise, mas não recuaram após o fim da recessão técnica e chegou ao final de 2018 atingindo 59,8% das famílias endividadas, 22,8% com dívidas em atraso e 9,2% das famílias sem condições de honrar suas dívidas, conforme pode ser observado na Figura 4.

**Figura 4.** Endividamento Familiar no período de 01/2013 a 12/2018

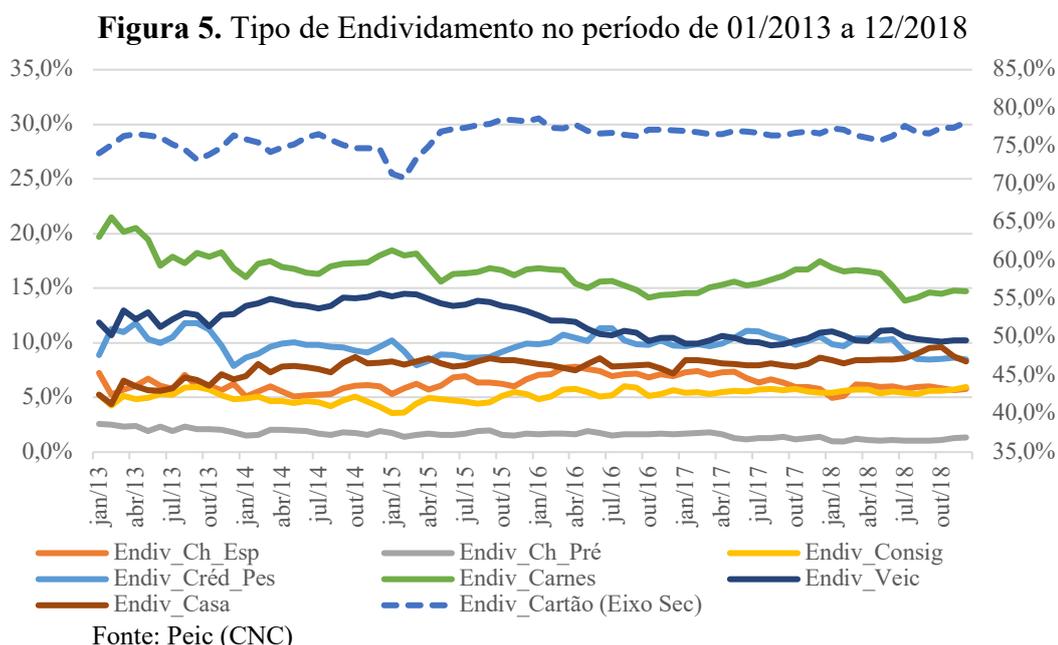


Fonte: PEIC (CNC)

Um fato a se destacar é que, apesar do índice de endividamento e dívidas em atraso não ter tido uma variação significativa, as famílias que alegam não ter condições pagar suas dívidas cresceu de forma mais representativa, o que mostra um aumento persistente da inadimplência.

### 3.3 Tipos de dívida

Adicionalmente aos dados de endividamento total das famílias, a PEIC da CNC avalia quais modalidades de crédito que mais endividam as famílias entrevistadas. Na Figura 5 é possível verificar a relevância do cartão de crédito no endividamento familiar que, em dezembro de 2011, da totalidade dos entrevistados 73,1% declararam estarem endividados pelo cartão de crédito e em dezembro de 2018 cresceu 5 p.p., enquanto que os outros tipos de endividamento apresentaram, em sua maioria, queda percentual, exceto o crédito consignado e o financiamento imobiliário que cresceram no mesmo período.



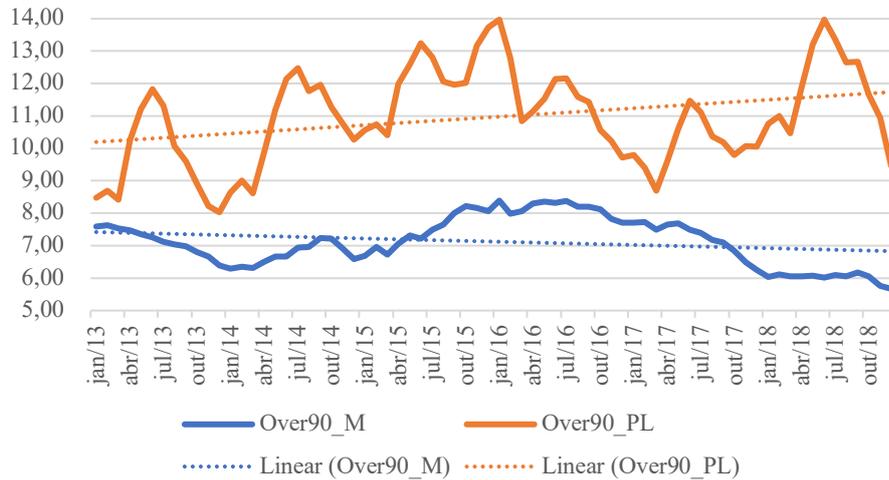
Vale ressaltar que uma mesma família pode declarar estar endividada em mais de uma modalidade de crédito e, portanto, a soma das modalidades não é igual a 100%. A Figura 5 reflete a mudança do comportamento do consumidor e do mercado financeiro durante os anos de recessão. Durante esse período as instituições financeiras normalmente reduzem seu apetite ao risco diminuindo novas concessões de crédito como as dos financiamentos via carnê. A consequência desse movimento foi o ganho de relevância do cartão de crédito no consumo e endividamento.

### 3.4 Inadimplência

Em 2005 o Banco Central do Brasil (BCB) passou a adotar o padrão internacional de inadimplência, em que as operações com mais de 90 dias de atraso (Over90) são considerados inadimplentes. A relação dos saldos dos empréstimos com atrasos superiores a 90 dias, líquidos de provisão para perda, pelo total da carteira de crédito, resulta no índice de inadimplência divulgado pelo BCB, vale ressaltar que o saldo devedor total do cartão é composto por compras à vista e parceladas, além de todas as tarifas e taxas cobradas pelo cartão. Conforme a Figura 6, no período

dessa pesquisa, o índice de inadimplência do cartão de crédito total do mercado teve leve alta e atingiu o seu pico no segundo semestre de 2016 quando o quadro de recessão começava a recuar, mas durante 2018 os índices já se mostravam em níveis inferiores ao período pré-recessão.

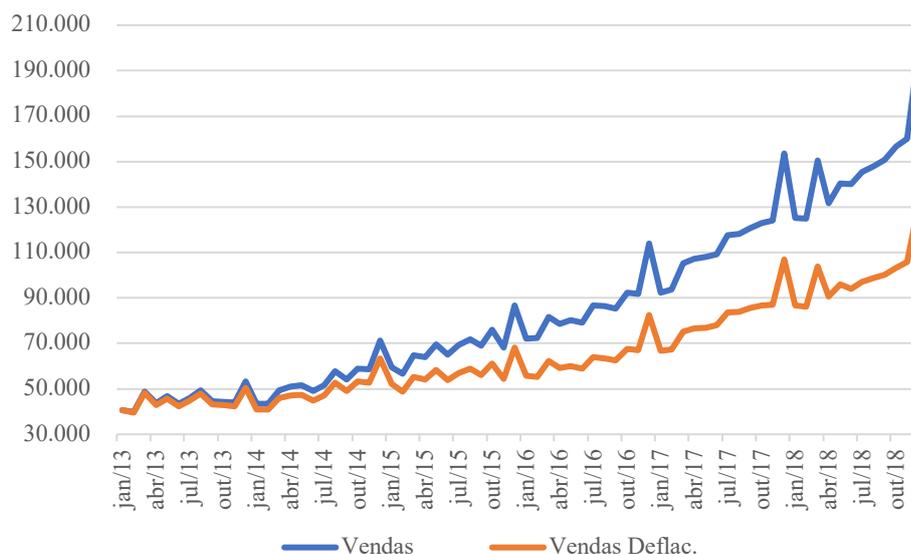
**Figura 6.** Inadimplência cartão de crédito total e *Private Label* no período de 01/2013 a 12/2018



Fonte: BCB-DSTAT e Administradora de Cartões de Crédito

Quando observado o mesmo índice de inadimplência da operação de cartões *Private Label* em análise nessa pesquisa, pode ser observado na Figura 6 que a curva não se repete e que, apesar de um leve recuo no início de 2017 após o fim da recessão, a inadimplência voltou a subir mostrando uma linha de tendência inversa ao mercado de cartões de crédito em geral.

**Figura 7. Venda mensal no cartão *Private Label***



Fonte: Administradora de Cartões *Private Label*

A Figura 7 também mostra maior volatilidade e, principalmente, a sazonalidade da inadimplência da operação, impulsionada pelas compras de final de ano, quando a venda no varejo alimentar cresce, em média, 20% no mês de dezembro. A Figura 7 mostra as vendas da operação de cartão de crédito *Private Label* estudada em que os aumentos em dezembro ficam evidentes, mesmo quando as vendas são deflacionadas pelo IPCA no período.

#### 4. Metodologia e variáveis utilizadas

Com o objetivo de efetuar uma análise comparativa do comportamento da inadimplência do cartão de crédito *Private Label* com o comportamento médio do mercado diante das variáveis macroeconômicas, será utilizado um modelo multivariado de vetores autorregressivos, popularmente conhecido como Modelo VAR. Adicionalmente, para avaliar se a inadimplência do cartão de crédito no mercado e, mais especificamente, do cartão *Private Label*, foi precedida pela recessão econômica, serão realizados testes de causalidade no sentido de Granger para avaliar se as principais variáveis macroeconômicas precederam a inadimplência.

##### 4.1. Metodologia Econométrica

O modelo de vetores autorregressivos (VAR) será utilizado para testar o efeito de um choque em uma variável do modelo na inadimplência do cartão de crédito. A técnica foi sugerida inicialmente por Sims (1980) como uma alternativa ao uso de equações simultâneas multivariadas (SILVA, 2015). Assim, os modelos VAR examinam relações lineares entre cada variável e os valores defasados dela própria e de todas as demais variáveis, impondo como restrições à estrutura da economia somente a escolha do conjunto relevante de variáveis e do número máximo de defasagens envolvidas nas relações entre elas. Nos modelos VAR, o número de defasagens é normalmente escolhido com base em critérios estatísticos, como os de Akaike ou Schwarz. De acordo com Ruberto (2013) alguns fatores influenciam diretamente o endividamento das famílias, como taxa de juros, taxa de desemprego, expectativa de inflação, Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), PIB, taxa de câmbio e o índice nacional de confiança do consumidor. Adicionalmente à

pesquisa de Ruberto (2013), Paquin e Weiss (1998) utilizaram técnica de regressão múltipla para testar alguns indicadores em relação à inadimplência de pessoa física, entre os quais novamente se destacam a taxa de desemprego e, também, o índice de comprometimento de renda. O software utilizado para as estimativas econométricas foi o Gretl.

Conforme descreve a literatura, a forma matemática do modelo VAR é a seguinte:

$$y_t = A_1 y_{t-1} + \dots + A_N y_{t-N} + Bx_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

Em que:

$y_t$  = vetor de variável endógena

$x_t$  = vetor de variável exógena

$A_1 + \dots + A_N$  e  $B$  = matrizes dos coeficientes a serem estimados

$\varepsilon_t$  = vetor de inovações auto correlacionado

No estudo também será aplicado o teste de precedência estatística, conhecido popularmente na literatura como teste de causalidade no sentido de Granger. Segundo Maddala (1992), o teste de causalidade no sentido de Granger não se propõe a identificar uma relação de precedência no seu sentido de endogeneidade. Considerando-se duas séries de tempo  $X_t$  e  $Y_t$ , o teste de causalidade assume que a informação relevante para a predição das respectivas variáveis  $X$  e  $Y$  está contida apenas nas séries de tempo sobre essas duas variáveis. A partir dos testes de Causalidade no sentido de Granger será possível identificar se um ou mais indicadores precedem a inadimplência do cartão de crédito, e, se positivo, em qual defasagem de tempo.

#### 4.2 Variáveis Utilizadas

Para a estimativa do modelo econométrico e demais análises, as variáveis utilizadas, com periodicidade mensal no período situado entre janeiro de 2013 a dezembro de 2018, com as respectivas siglas, são apresentadas a seguir. Vale destacar que o início do período teve o objetivo de capturar a relação entre os dados no ano anterior ao estabelecido no início da crise e o fim do período se justifica pela disponibilidade dos dados quando da realização da pesquisa.

i) Taxa de Desocupação, que tem como fonte o IBGE (Tx\_Desoc);

ii) Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses - %, cuja fonte é o BCB-DSTAT (Endiv\_SFN);

iii) PIB mensal - Valores correntes (R\$ milhões) - Deflacionado pelo IPCA, obtida no BCB-DEPEC (PIB\_Des);

iv) Concessões de crédito com recursos livres - Pessoas físicas - Cartão de crédito total - R\$ (milhões) – Deflacionado pelo IPCA, obtida no BCB-DSTAT (Conces\_Des);

v) Inadimplência da carteira de crédito com recursos livres - Pessoas físicas - Cartão de crédito total - %, cuja fonte é o BCB-DSTAT (Over90\_M);

vi) Inadimplência da carteira de crédito *Private Label* varejo alimentar - Pessoas físicas - %, cuja fonte é Administradora de Cartões Privada objeto deste estudo (Over90\_PL);

vii) Massa salarial ampliada - PNADC (média móvel trimestral) - R\$ (milhões) - Deflacionado pelo IPCA, cuja fonte é o BCB-DEPEC (Mas\_Sal\_M3\_Des);

viii) Taxa de juros - SELIC acumulada no mês - % a.m., obtida no BCB-DEMAB (SELIC).

**Tabela 1.** Estatísticas Descritivas das Variáveis

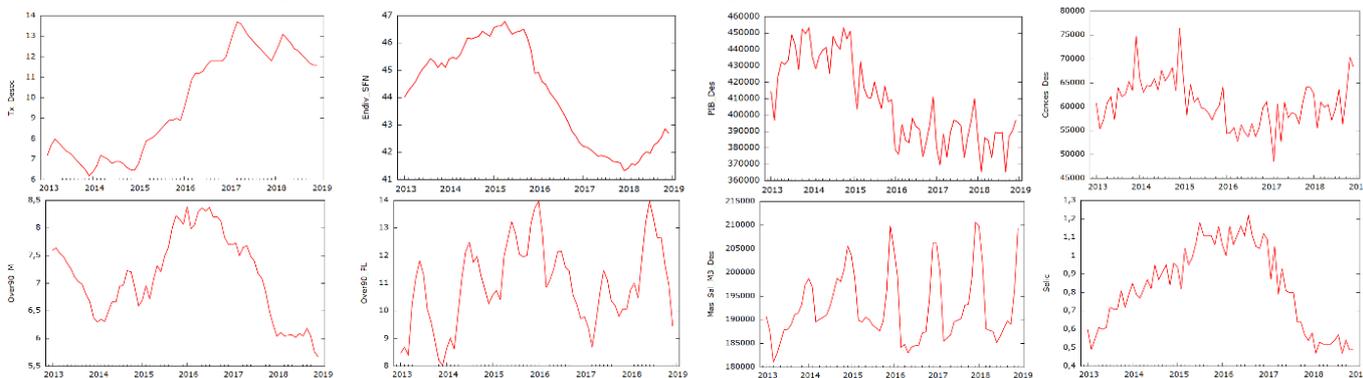
Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desv. Padrão
Tx_Desoc	9,76	9,25	6,20	13,70	2,50

Endiv_SFN	44,12	44,45	41,33	46,79	1,83
PIB_Des	408.075,62	403.760,39	365.167,40	453.308,97	25.558,95
Conces_Des	60.781,00	60.777,33	48.462,11	76.485,97	5.012,76
Over90_M	7,13	7,14	5,67	8,39	0,76
Over90_PL	10,97	10,98	8,03	13,97	1,48
Mas_Sal_M3_Des	192.661,78	190.093,27	181.091,76	210.562,33	7.345,34
Selic	0,83	0,82	0,47	1,22	0,23

Fonte: Elaboração própria com base nos cálculos efetuados no pacote econométrico.

Na Tabela 1 encontram-se as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no estudo em que pode ser observado que a inadimplência do cartão de crédito no mercado teve média inferior ao cartão de crédito Private Label. O desvio padrão também é menor, o que significa volatilidade inferior da inadimplência do cartão de crédito no mercado no período analisado. Complementarmente, os gráficos da Figura 8 mostram como os indicadores de inadimplência atingiram os seus maiores níveis em 2016, assim como a taxa básica de juros (SELIC).

**Figura 8.** Evolução das variáveis no período de 2013-2018



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE.

## 5 Resultados e discussão

### 5.1 Teste de médias

A análise econométrica partiu de um teste de médias das variáveis Over90\_M e Over90\_PL para identificar se, estatisticamente, a inadimplência dos cartões Private Label é igual ou diferente do mercado como um todo. Apesar de, graficamente, as variáveis mostrarem comportamentos distintos, suas variações podem ser estatisticamente similares e, em caso positivo, o estudo poderia se concentrar em apenas um modelo VAR e um teste de causalidade no sentido de Granger considerando que o comportamento e o resultado dos testes seriam os mesmos para as duas variáveis.

**Tabela 2.** Teste de Médias

	<i>Inadimplência da carteira de crédito com recursos livres - Pessoas físicas - Cartão de crédito total - %</i>	<i>Inadimplência Cartão Private Label Varejo Alimentar</i>
Média	0,08	0,11
Variância conhecida	0,00	0,00
Observações	72,00	72,00
Z	-16,59	

z crítico uni-caudal	1,64
z crítico bi-caudal	1,96

Fonte: Elaboração própria com base nos cálculos efetuados no Excel

Conforme resultado do teste de médias, apresentado na Tabela 2, foi rejeitada a hipótese nula de que as médias são iguais, ou seja, as médias das séries das variáveis são estatisticamente diferentes. E, a partir dessa conclusão, a pesquisa seguiu o desenvolvimento de um modelo VAR para a inadimplência de mercado e outro para a inadimplência do *Private Label*. Da mesma maneira, foram realizados dois testes de causalidade no sentido de Granger, um para cada variável de inadimplência.

## 5.2 Testes de Raiz Unitária

O primeiro passo para o desenvolvimento de um modelo VAR é identificar se as séries temporais são ou não estacionárias. Uma série temporal é dita estacionária quando se desenvolve no tempo aleatoriamente ao redor de uma média constante, refletindo alguma forma de equilíbrio estável. Para todas as variáveis utilizadas na estimativa, aplicou-se o teste de raiz unitária Dickey Fuller aumentado, conforme Dickey e Fuller (1979). Conforme o resultado na Tabela 3, foi identificada a presença de raiz unitária em todas as séries, o que indica que as séries são não estacionárias.

**Tabela 3. Teste de Raiz Unitária**

Variável em nível	Lags	Constante	Tendência	Estatística de Teste	p-valor	Variável diferenciada	Lags	Constante	Tendência	Estatística de Teste	p-valor
Tx_Desoc	10	Sim	Não	-1,73	0,42	$\Delta$ Tx_Desoc	3	não	não	-2,62	0,01
Endiv_SFN	2	Não	Não	-0,61	0,45	$\Delta$ Endiv_SFN	1	não	não	-3,43	0,00
PIB_Des	10	Não	Não	-1,62	0,10	$\Delta$ PIB_Des	10	não	não	-4,63	0,00
Conces_Des	2	Sim	Não	-1,93	0,32	$\Delta$ Conces_Des	10	não	não	-4,62	0,00
Over90_M	3	Não	Não	-0,83	0,36	$\Delta$ Over90_M	2	não	não	-2,83	0,00
Over90_PL	8	Sim	Não	-1,96	0,31	$\Delta$ Over90_PL	10	não	não	-2,28	0,02
Mas_Sal_M3_Des	10	Sim	Não	-2,16	0,22	$\Delta$ Mas_Sal_M3_Des	9	não	não	-4,72	0,00
Selic	5	Não	Não	-0,58	0,47	$\Delta$ Selic	4	não	não	-2,27	0,02

Fonte: Elaboração própria com base nos cálculos efetuados no pacote econométrico.

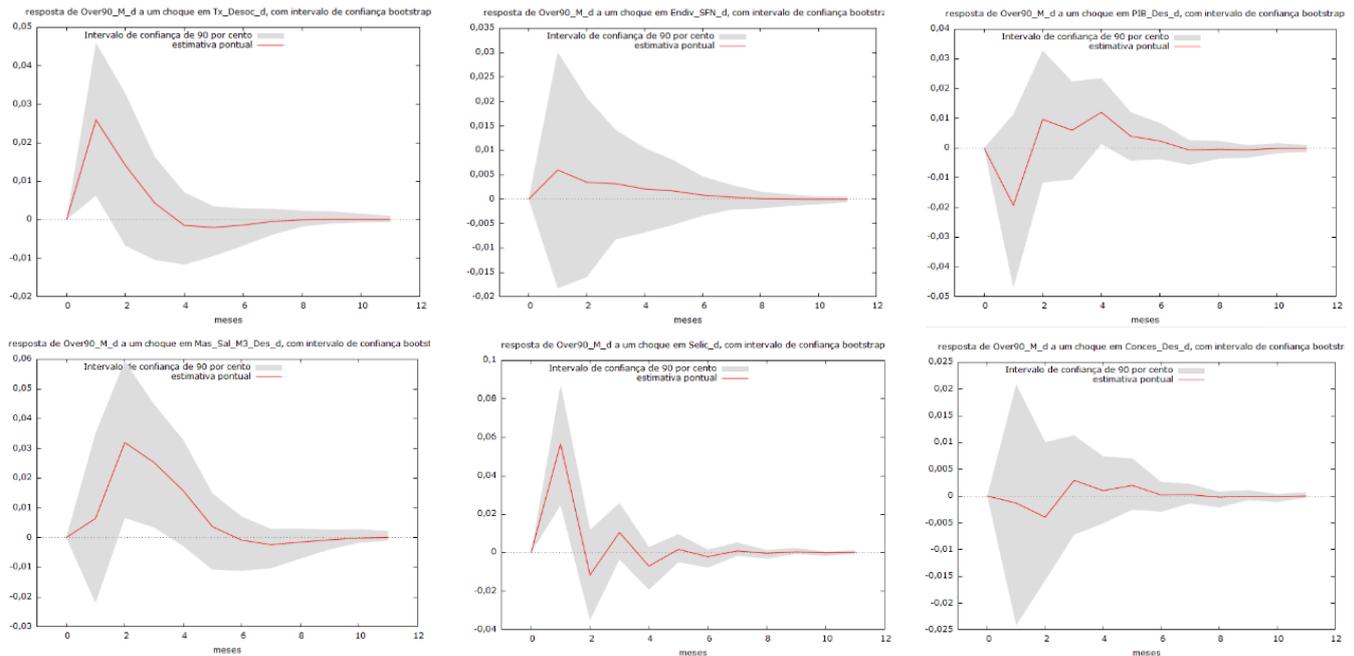
Consequentemente, foi necessário aplicar o teste nas séries em primeiras diferenças. Conforme os resultados apresentados na Tabela 3, as séries diferenciadas não apresentaram raiz unitária, ou seja, todas se mostraram como estacionárias na primeira diferença. Portanto, para o desenvolvimento do modelo VAR e os demais testes foram utilizadas as séries estacionárias.

## 5.3 Modelo VAR com Inadimplência do Mercado (Over90\_M)

Após os testes de raiz unitária das variáveis e solucionada a questão da não estacionariedade das séries a partir da utilização das primeiras diferenças, procedeu-se à escolha do melhor modelo multivariado em termos de número de defasagens. Nesse sentido, foram aplicados três critérios de seleção de defasagens (Akaike, Schwarz e Hannan-Quinn incluindo-se uma constante e com uma defasagem máxima de 5). Os critérios apontaram defasagens distintas e, aplicando-se o princípio da parcimônia, optou-se pelo menor número de defasagens apontado pelos testes, que indicou o VAR(1) como o modelo mais adequado.

Após a estimativa do modelo VAR, foi simulada a resposta da inadimplência após choques nas variáveis utilizadas no modelo. Vale destacar que a estabilidade do modelo foi assegurada pela análise das raízes inversas do polinômio autorregressivo, que se encontraram dentro do círculo unitário. Para a estimativa, as variáveis foram ordenadas de modo que a mais importante ou impactada, ou seja, a inadimplência, ficasse por último considerando a decomposição de Cholesky aplicada na solução do modelo VAR e, portanto, a sequência das variáveis foi: Tx\_Desoc\_d, Endiv\_SFN\_d, PIB\_Des\_d, Conces\_Des\_d, Mas\_Sal\_M3\_Des\_d, Selic\_d e Over90\_M\_d.

**Figura 9.** Gráficos de Resposta de Over90\_M aos impulsos



**Fonte:** Elaboração própria com base nas estimativas efetuadas no pacote econométrico.

A Figura 9 permite visualizar as funções de resposta a impulsos estimadas para o comportamento da inadimplência do cartão de crédito do mercado. Após um choque na taxa de desocupação, há um impulso positivo que se dissipa cerca de seis meses depois. A inadimplência responde inicialmente de forma negativa ao choque no PIB e positivamente após dois meses, se dissipando após sete meses. Considerando um choque na massa salarial, a inadimplência responde positivamente de forma acentuada e se dissipa somente após dez meses. E, por último, a inadimplência tem uma grande oscilação após um choque na taxa SELIC, respondendo inicialmente de forma positiva até se dissipar sete meses depois do choque. Adicionalmente pode-se observar que a resposta da taxa de inadimplência do mercado possui resposta incerta após um choque no endividamento no sistema financeiro nacional e na concessão de crédito, pois o intervalo de confiança pode ser tanto positivo como negativo em um mesmo período.

O gráfico de resposta da inadimplência do cartão no mercado ao impulso da taxa de desocupação reforça o estudo de Albuquerque (2011) que, em sua pesquisa sobre inadimplência de pessoas físicas, identificou que a taxa de desemprego e o prazo da dívida influenciam diretamente na inadimplência da carteira de crédito pessoal.

#### 5.4 Modelo VAR com Inadimplência do cartão Private Label (Over90\_PL)

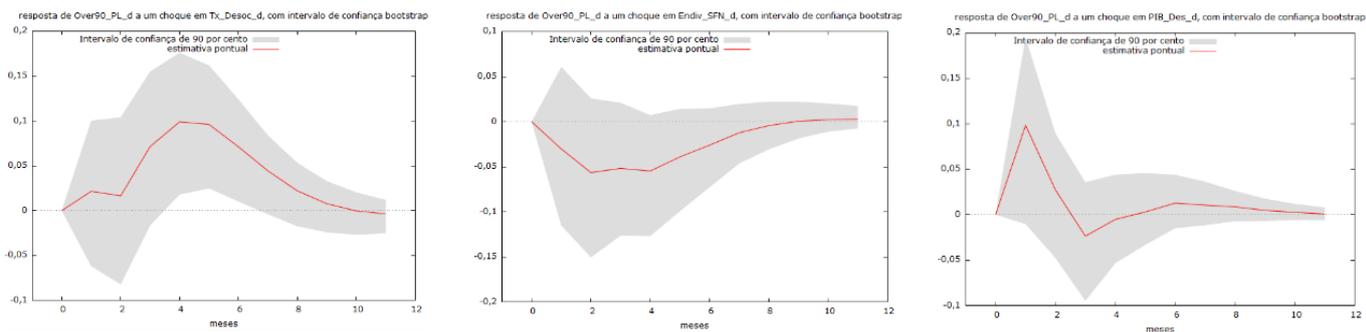
Assim como no modelo VAR do Over90\_M, após os testes de raiz unitária das variáveis, procedeu-se à escolha do melhor modelo multivariado em termos de número de defasagens e foram aplicados os mesmos testes de seleção de defasagens incluindo-se uma constante e com seleção máxima de defasagem igual a 5.

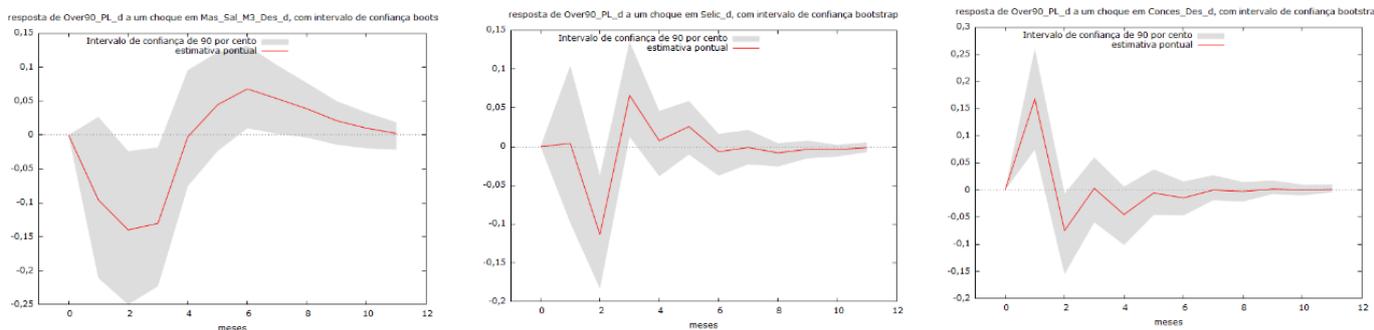
Diferentemente do modelo de inadimplência do cartão de crédito no mercado, o teste indicou o número de defasagens 5 como mais adequado pelos critérios de Akaike e Hannan-Quinn. No entanto, a simulação da função de resposta a impulso gerou uma matriz que não é definida positiva, impossibilitando a estimativa e, nesse caso, a solução adotada foi estimar um modelo com uma defasagem, que foi o indicado como o mais adequado pelo critério bayesiano de Schwarz. Para garantir a estabilidade do modelo selecionado após a seleção do número de defasagens, foram analisadas as raízes inversas do polinômio característico autorregressivo. Assim como foi feito com a inadimplência de cartão de crédito no mercado, como raízes encontram-se dentro do círculo unitário, a estabilidade do modelo foi assegurada.

Após a estimativa do modelo VAR, foi simulada a resposta da inadimplência dos cartões Private Label após o choque nas variáveis utilizadas no modelo. Novamente as variáveis foram ordenadas de modo que a mais importante ou impactada, ou seja, a inadimplência do cartão Private Label, ficasse ao final, e, portanto, a sequência das variáveis foi: Tx\_Desoc\_d, Endiv\_SFN\_d, PIB\_Des\_d, Conces\_Des\_d, Mas\_Sal\_M3\_Des\_d, Selic\_d e Over90\_PL\_d.

A Figura 10 apresenta as funções de resposta a impulsos estimadas para o comportamento da inadimplência do cartão de crédito Private Label. Similar a inadimplência do cartão de crédito no mercado, após um choque na taxa de desocupação, há um impulso positivo na inadimplência do cartão Private Label, mas que se dissipa apenas onze meses depois. A inadimplência do Private Label responde inicialmente de forma positiva ao choque no PIB, tendo uma leve resposta negativa após três meses e se dissipa após nove meses. Similar ao choque no PIB, diante de um choque na concessão de crédito a inadimplência inicialmente responde de forma positiva, mas após dois meses responde negativamente para se dissipar após sete meses. Considerando um choque na massa salarial, a inadimplência responde inicialmente de forma negativa invertendo a resposta após quatro meses e somente se dissipa após onze meses. E, por último, a inadimplência do Private Label responde de forma diferente das demais após um choque na taxa SELIC, sendo que inicialmente fica estável, passando a responder negativamente após um mês, invertendo a resposta após três meses de forma positiva, ficando ligeiramente estável após o sexto mês até se dissipar nove meses depois do choque.

**Figura 10.** Gráficos de Resposta da Over90\_PL aos impulsos





**Fonte:** Elaboração própria com base nas estimativas efetuadas no pacote econométrico.

O gráfico de resposta ao impulso mostra que a inadimplência do cartão Private Label responde negativamente ao choque no endividamento no sistema financeiro nacional e se dissipa após nove meses. No entanto, não é possível considerar essa resposta como certa, pois o intervalo de confiança variou tanto no quadrante positivo como negativo no mesmo período de tempo. Adicionalmente os resultados não corroboram o estudo de Silva, Vieira e Faia (2012), que concluiu que o maior o grau de endividamento aumenta a possibilidade de o consumidor se tornar inadimplente. No caso da inadimplência do cartão Private Label, a resposta inicial a um choque de endividamento é negativo, demonstrando uma redução da inadimplência diante de um maior endividamento.

## 5.5 Causalidade no sentido de Granger

Por último, foi analisado quais variáveis precederam a inadimplência do cartão de crédito, tanto para o mercado quanto para o cartão *Private Label* por meio do teste de causalidade no sentido de Granger. Para isso, foram seguidos os seguintes passos: após a identificação da estacionariedade (ou não), procedeu-se à diferenciação das séries e, em seguida, foi definido o número ideal de defasagens para cada combinação de séries para então identificar se cada uma das variáveis precedeu a inadimplência do cartão de crédito do mercado e do cartão Private Label.

### 5.5.1 Inadimplência do Mercado (Over90\_M)

Como pode ser observado na Tabela 4, é possível rejeitar a hipótese nula de que o Endividamento no Sistema Financeiro Nacional, a Concessão de Crédito e a taxa SELIC não causam, no sentido de Granger, a inadimplência do cartão de crédito no mercado. Em outras palavras, há evidências de precedência dessas variáveis sobre a inadimplência do cartão de crédito no mercado durante esse período. Por outro lado, não é possível rejeitar a hipótese nula de que a Taxa de Desocupação, o PIB e a Massa Salarial não causam, no sentido de Granger, a inadimplência do cartão de crédito do mercado, ou seja, não existem evidências de precedência dessas variáveis sobre a inadimplência do cartão de crédito no mercado.

**Tabela 4.** Resultados dos testes de causalidade no sentido de Granger em relação à inadimplência do cartão do mercado

Variável		Num. Obs.	Defasagens	Estatística F	P valor
Tx_Desoc	não causa no sentido de Granger Over90_M	68	3	0,54	0,65
Endiv_SFN	não causa no sentido de Granger Over90_M	70	1	17,64	0,00
PIB_Des	não causa no sentido de Granger Over90_M	67	4	0,52	0,72
Conces_Des	não causa no sentido de Granger Over90_M	67	4	3,86	0,01
Mas_Sal_M3_Des	não causa no sentido de Granger Over90_M	68	3	1,13	0,34
Selic	não causa no sentido de Granger Over90_M	68	3	5,81	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos cálculos efetuados no pacote econométrico.

O resultado apresentou evidências que corroborou o estudo de Silva, Vieira e Faia (2012), que concluiu que o maior grau de endividamento e excesso de oferta de crédito aumentam a propensão do consumidor a ser um inadimplente.

### 5.5.2 Inadimplência do Cartão Private Label (Over90\_PL)

O resultado do teste sobre a inadimplência do cartão de crédito Private Label não teve o mesmo comportamento que o teste com a inadimplência do cartão de crédito no mercado, conforme pode ser observado na Tabela 5. Neste caso, os resultados indicaram que é possível rejeitar a hipótese nula de que o Taxa de Desocupação, o PIB, a Concessão de Crédito, a Massa Salarial e a taxa SELIC não causam, no sentido de Granger, a inadimplência do cartão de crédito Private Label, ou seja, há evidências de precedência dessas variáveis sobre a inadimplência do cartão de crédito Private Label durante esse período. Em relação ao Endividamento no Sistema Financeiro Nacional, não é possível rejeitar a hipótese nula de queo endividamento não causa, no sentido de Granger, a inadimplência do cartão de crédito *Private Label*, ou seja, não existe evidências de precedência dessa variável sobre a inadimplência do cartão de crédito *Private Label*.

**Tabela 5.** Resultados dos testes de causalidade no sentido de Granger em relação à inadimplência do cartão *Private Label*

Variável		Num. Obs.	Defasagens	Estatística F	P valor
Tx_Desoc	não causa no sentido de Granger Over90_PL	67	4	10,86	0,00
Endiv_SFN	não causa no sentido de Granger Over90_PL	70	1	0,14	0,71
PIB_Des	não causa no sentido de Granger Over90_PL	69	2	7,38	0,00
Conces_Des	não causa no sentido de Granger Over90_PL	68	3	9,74	0,00
Mas_Sal_M3_Des	não causa no sentido de Granger Over90_PL	66	5	15,51	0,00
Selic	não causa no sentido de Granger Over90_PL	68	3	4,56	0,01

Fonte: Elaboração própria com base nos cálculos efetuados no pacote econométrico Gretl

A Tabela 5 apresentou resultados que corroboraram as evidências obtidas em Linardi (2008) no que diz respeito à taxa de juros ser um fator de inadimplência, como também o estudo de Albuquerque (2011), que associou a inadimplência à taxa de desemprego e a pesquisa de Paquin e Weiss (1998) que, no mercado americano, encontrou evidências da relação da inadimplência com a oferta de crédito, com o desemprego e com a taxa de juros. Consequentemente, esse resultado pode auxiliar na toma de decisões da companhia analisada a alterar suas políticas de concessão de crédito aos primeiros sinais de deterioração da economia.

## 6. Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo efetuar uma análise econométrica dos efeitos da recessão brasileira no período de 2014 a 2016 sobre a inadimplência do cartão de crédito do mercado em geral e do cartão Private Label no varejo alimentar de forma comparativa. A partir dessa análise, foi possível avaliar se existe causalidade no sentido de Granger dos indicadores macroeconômicos com a inadimplência, assim como efetuar a análise comparativa dos efeitos de choques em determinadas variáveis sobre a inadimplência dos cartões de crédito do mercado de forma comparativa ao cartão Private Label no varejo alimentar por meio das funções de resposta a impulsos estimadas a partir da aplicação de um modelo de vetores autorregressivos (VAR).

A pesquisa identificou que as séries de inadimplência do mercado e do Private Label não são estatisticamente iguais por meio da realização de um teste de médias e, portanto, o estudo resultou em duas análises independentes de testes de causalidade no sentido de Granger e dois modelos VAR.

A partir da simulação do modelo VAR, a análise das funções de resposta a impulsos apresentou comportamentos diferentes para inadimplência do cartão de crédito do mercado e do Private Label e pode ser observado comportamento similar apenas quando comparadas às respostas após um choque na taxa de desocupação, mudando apenas a intensidade e tempo de dissipação. Por outro lado, após um choque no PIB, na Massa Salarial e na SELIC, o comportamento da taxa de inadimplência do mercado e do Private Label responderam de forma inversa.

Considerando a análise das funções de resposta aos impulsos foi possível observar que a resposta da inadimplência do Private Label se comporta de forma diferente ao que se espera intuitivamente. Se esperava, por exemplo, que um aumento do PIB resultasse em uma redução da inadimplência, o que não ocorreu. No entanto, a inadimplência do Private Label respondeu de forma positiva, indicando um aumento da inadimplência. Da mesma forma, a inadimplência do mercado também apresentou resultados não esperados, como, por exemplo, a análise de um choque na Massa Salarial, que resultou em piora da inadimplência do cartão no mercado, quando o resultado esperado era, na verdade, de redução. Ambos os casos podem estar relacionados à intensidade e duração da crise, com reflexos duradouros sobre a inadimplência a despeito da recuperação, ainda que parcial, do PIB e da massa salarial.

Consequentemente, pode ser observado nos gráficos que a resposta ao impulso no endividamento no sistema financeiro nacional foi incerta para os dois casos, e para a inadimplência do cartão de crédito no mercado, a resposta à um choque de concessão também foi incerta. Outra constatação é que, de uma forma geral, além das respostas aos impulsos da inadimplência do mercado e do Private Label se comportarem de forma inversa na maioria das ocasiões, a inadimplência do Private Label demora mais para se dissipar quando comparada a inadimplência do mercado.

No que se refere aos testes de causalidade no sentido de Granger, foram constatadas evidências de que a inadimplência do cartão de crédito do mercado foi precedida pelo endividamento no Sistema Financeiro Nacional, pela Concessão de Crédito e pela taxa SELIC. Por outro lado, os testes evidenciaram que, no caso da inadimplência do cartão de crédito Private Label, a Taxa de Desocupação, o PIB, a Concessão de Crédito, a Massa Salarial e a taxa SELIC possuem precedência sobre a inadimplência do cartão de crédito Private Label durante o período analisado. Esses resultados reforçam o estudo de Linardi (2008), que indica forte relação entre a inadimplência no sistema financeiro nacional e a taxa nominal de juros baseada na taxa SELIC, como também o estudo de Silva, Vieira e Faia (2012), que identificou que quanto maior o grau de endividamento mais propenso está o consumidor a se tornar inadimplente. Pode-se, ainda, incluir o estudo de Albuquerque (2011), que identificou que a taxa de desemprego influencia diretamente a inadimplência da carteira de crédito em geral.

Portanto, após análise do resultado do teste de causalidade no sentido de Granger, ficou evidente que a recessão econômica vivida entre 2014 e 2016 precedeu a inadimplência do cartão de crédito Private Label e, conseqüentemente, esse resultado possibilita à empresa analisada tomar decisões de alterar suas políticas de concessão de crédito aos primeiros sinais de deterioração da economia. Por outro lado, para o mercado a relação não ficou tão evidente, provavelmente pelo motivo dos dados do mercado serem agregados com todas as modalidades de cartão de crédito e de classes sociais, como também por um movimento antecipado das grandes instituições financeiras de reduzir a exposição ao risco, concedendo menos crédito e reduzindo limites, que, de alguma forma, atenuaram os efeitos da recessão econômica na inadimplência do cartão.

## 7. Bibliografia

ALBUQUERQUE, Leandro Coronado de. Determinantes macroeconômicos para a inadimplência agregada do consumidor no Brasil. 2011. Dissertação de Mestrado.

ALVES, André Alexandre; MENEZES, Octaviano M. de S. **Cartão de crédito Private Label: a arma de crédito na mão do varejo**. Novatec Editora, 2007.

ALVES, André Alexandre; MENEZES, Octaviano M. de S. Cartão de crédito private label. **Rio de Janeiro: Novatec**, 2007.

ASSAF NETO, Alexandre. Mercado financeiro. 11. ed. **São Paulo: Atlas**, 2012

CAMPARA, Jéssica Pulino et al. O Dilema dos Inadimplentes: Antecedentes e Consequentes do “nome sujo”. **Revista Brasileira de Marketing**, v. 15, n. 1, p. 71-85, 2016.

CHU, V. Principais Fatores Macroeconômicos da Inadimplência Bancária no Brasil. In: BANCO CENTRA DO BRASIL. Juros e spread bancário no Brasil. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/jurospread112001.pdf>>.

DA SILVA, Luiz Fernando; VIEIRA, Valter Afonso; DA SILVA FAIA, Valter. Fatores determinantes do endividamento e da inadimplência associados à propensão de falência da pessoa física. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 23, n. 3, p. 207-221, 2012.

DE MENEZES LINARDI, Fernando. Avaliação dos Determinantes Macroeconômicos da Inadimplência Bancária no Brasil. In: **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia**. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2008.

DE OLIVEIRA, Tânia Modesto Veludo; IKEDA, Ana Cristina Akemi; DA COSTA SANTOS, Rubens. Compra compulsiva e a influência do cartão de crédito. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 3, p. 89-99, 2004.

DONADIO, Rosimara; CAMPANARIO, Milton de Abreu; RANGEL, Armênio de Sousa Rangel. O papel da alfabetização financeira e do cartão de crédito no endividamento dos consumidores brasileiros. **Revista Brasileira de Marketing**, v. 11, n. 1, p. 75-93, 2012.

DOS SANTOS, Flaviane Ramos; DA SILVA PEREIRA, Claudinei. Do escambo ao pagamento por meio eletrônico: análise do mercado de cartões no Brasil. **Geografia em Atos (Online)**, v. 3, n. 10, p. 187-208, 2019.

DOS SANTOS, José Odálio; FAMÁ, Rubens. Avaliação da aplicabilidade de um modelo de credit scoring com variáveis sistêmicas e não-sistêmicas em carteiras de crédito bancário rotativo de pessoas físicas. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 18, n. 44, p. 105-117, 2007.

DOS SANTOS, José Odálio dos. **Uma contribuição ao estudo de fatores sistemáticos influenciadores da inadimplência de pessoas físicas em empréstimos bancários**. 2000. Tese de Doutorado.

GUJARATI, Damodar N.; tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. *Econometria básica*. 4aed. **Rio de Janeiro: Elsevier**, 2016.

HARBACHE, Rafaela. **O Impacto da Política Monetária sobre os juros e crédito bancário**. 2009. Tese de Doutorado.

KUNKEL, Franciele Inês Reis; VIEIRA, Kelmara Mendes; POTRICH, Ani Caroline Grigion. Causas e consequências da dívida no cartão de crédito: uma análise multifatores. **Revista de Administração**, v. 50, n. 2, p. 169-182, 2015.

LAUX, Guilherme. **Mercado de crédito no Brasil: características e respostas a choques**. 2006. Tese de Doutorado.

LOPES, Ivan Campello. **Determinantes da concessão de crédito livre para pessoas físicas no Brasil**. 2017. Tese de Doutorado.

MORA, Mônica. A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3537>>. 2015.

NUNES, Rodrigo Escobar. *Gestão do ciclo de crédito dos cartões private label e os nativos digitais*. 2018. Tese de Mestrado

PEREZ, Adriana Hernandez; BRUSCHI, Claudia. *A Indústria de Meios de pagamento no Brasil: movimentos recentes*. Isnper, 2018.

PRAHALAD, Coimbatore Krishanarao. A riqueza na base da pirâmide. **Porto Alegre: Artmed**, 2005.

RAQUEL, Janice Muniz. Risco de crédito: uma exploração entre o índice de inadimplência do crédito nas instituições financeiras e algumas variáveis macroeconômicas. 2013.

RUBERTO, Isabel Von Grafen et al. A influência dos fatores macroeconômicos sobre o endividamento das famílias brasileiras no período 2005-2012. **Estudos do CEPE**, p. 58-77, 2013.

SANT'ANNA, André Albuquerque et al. Mercado de crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008). 2009.

SBICCA, Adriana; FLORIANI, Vinícius; JUK, Yohanna. Expansão do crédito no Brasil e a vulnerabilidade do consumidor. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 8, n. 4, 2012.

SILVA, A. M. L. **Crédito Direcionado e Política Monetária: Uma Aplicação do Modelo de Vetores Auto Regressivos**. 2015. Monografia (Graduação em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ.

SILVA, Sandra Almeida et al. Estudo de risco de crédito em operações de cartão de crédito usando variáveis macroeconômicas e técnicas de análise de sobrevivência. 2012. Tese de Mestrado

SILVA, Sheldon William et al. O sistema financeiro nacional brasileiro: contexto, estrutura e evolução. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 14, n. 1, p. 1015-1029, 2016.

TEIXEIRA, Flávia Deleuze. Influência de variáveis macroeconômicas na inadimplência do Sistema Financeiro da Habitação. **Revista de Finanças Aplicadas**, v. 1, p. 1-16, 2010.

VARTANIAN, Pedro Raffy. **Choques monetários e cambiais sob regimes de câmbio flutuante nos países membros do Mercosul**. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

WANG, Helena YF; IKEDA, Ana A. Análise do mercado de cartão de crédito brasileiro. **VII SEMEAD, São Paulo, Brasil**, 2005.

ZANIBONI, Natália Cordeiro. **A inadimplência do sistema financeiro no Brasil explicada por meio de fatores macroeconômicos**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

# CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO CONTRIBUTIONS FROM THE BEHAVIORAL ECONOMICS TO THE DEVELOPMENT ECONOMICS

Carolina Ripoli

## RESUMO

O artigo procura contribuir para a apresentação e a avaliação de contribuições que o programa de pesquisa em economia comportamental pode oferecer à agenda de pesquisa sobre a economia do desenvolvimento em termos de obstáculos internos – heurísticas e vieses cognitivos potencializados pela privação de recursos, além da implementação de nudges de modo a alterar a arquitetura de escolhas para que os vieses cognitivos sejam neutralizados, já que alguns autores colocam que os indivíduos possuem limitações em sua racionalidade, afetando o processo de tomada de decisões.

Palavras-chaves: Economia comportamental; Desenvolvimento; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The article seeks to contribute to the presentation and evaluation of contributions that the research program in behavioral economics can offer to the research agenda on development economics in terms of internal obstacles – heuristics and cognitive biases potentiated by resource deprivation, in addition to implementation of nudges in order to change the architecture of choices, so that cognitive biases are neutralized, as some authors claim that individuals have limitations in their rationality, affecting the decision-making process.

Keywords: Behavioral Economics; Development; Public Policy.

Classificação JEL: A1; D0; D1.

## INTRODUÇÃO

A economia comportamental vem ganhando espaço, adquirindo grande destaque na literatura econômica; com a atribuição de Prêmios Nobel de Economia à pesquisadores de temas da Economia Comportamental. Esta área engloba pesquisadores de várias disciplinas científicas, abrigando uma pluralidade de perspectivas, em que no seu campo de pesquisa houve a incorporação de desenvolvimentos teóricos e empíricos no campo da psicologia. Temos os seguintes pesquisadores agraciados com Prêmios Nobel: Herbert Simon (em 1978), por um trabalho pioneiro a respeito da racionalidade limitada, ao ter uma teoria de comportamento dos agentes que incorporasse o comportamento observado no mundo real; Daniel Kahneman (em 2002), pela realização de uma análise econômica integrada à psicologia, em especial à tomada de decisões em situações de incerteza; e Richard Thaler (em 2017), que mostra que algumas características humanas, como falta de autocontrole impactam suas finanças pessoais.

De modo a promover conferências sobre economia comportamental e psicologia econômica, existe a IAREP (International Association for Research in Economic Psychology) fundada em 1982 de modo a reunir diversos especialistas, que congrega economistas, psicólogos, administradores. A IAREP fundou o Journal of Economic Psychology e atualmente é responsável pela escolha dos editores. E a SABE (Society for the Advancement of Behavioral Economics) que se interessam pela maneira como as pessoas efetivamente se comportam, já que

este comportamento seria determinante para os microfundamentos da economia como uma ciência social. (FERREIRA,2007).

Além disso, a procura do público em geral por assuntos comportamentais e econômicos tem aumentado, através de best-sellers no mundo todo, como “Rápido e Devagar” de Daniel Kahneman, e “Nudge: O Empurrão para a Escolha Certa” de Richard Thaler e Cass Sustein.

Mas, afinal, o que é economia comportamental? Segundo Angner e Loewenstein (2006, p.642), “Economia Comportamental refere-se a aumentar o poder explanatório e preditivo da teoria econômica fornecendo-lhe mais fundamentos psicológicos plausíveis”.

Nosso ponto de partida reside na visão de que grande parte da literatura econômica pressupõe que os agentes são plenamente racionais, guiados essencialmente pelos seus próprios interesses. Assim, temos como hipótese que há erros de julgamento e de tomada de decisão individual, subestimados pela literatura econômica convencional, que contribuem em larga medida para a persistência do complexo fenômeno da pobreza, já que se trata de um fenômeno complexo que envolve dimensões cognitivas, históricas e institucionais; e ampliação dos obstáculos para o “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2010).

De modo que a Economia Comportamental pretende fornecer não apenas explicações psicologicamente mais plausíveis do comportamento humano, mas também orientar regulações e políticas que auxiliem os indivíduos a escolherem seus melhores interesses, inspirando a prática da Economia do Desenvolvimento, acentuando o fato de ter perspectivas que usem insights da economia comportamental na luta contra a pobreza (BANERJEE; DUFLO, 2012). Assim, o objetivo deste artigo é apresentar e avaliar contribuições que o programa de pesquisa em Economia Comportamental pode oferecer para uma complementação da Economia do Desenvolvimento.

Para tanto, o texto está organizado da seguinte forma. A primeira seção apresenta as contribuições de Herbert Simon e Daniel Kahneman para a Economia Comportamental e as definições dos conceitos básicos; como racionalidade limitada, heurísticas e vieses, aversão à perda, ilusão de autocontrole de modo a propor uma complementação à literatura de desenvolvimento humano. A segunda seção investiga as possíveis perspectivas explanatórias da Economia Comportamental aplicada à Economia do Desenvolvimento, através de exemplos práticos; além de avaliar as relações entre a Economia Comportamental e as políticas ou intervenções intituladas de nudges. Com a conclusão acerca das contribuições da Economia Comportamental para à Economia do Desenvolvimento.

## 1. ECONOMIA COMPORTAMENTAL E ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

### 1.1. Introdução

A Economia Comportamental surge da necessidade de ampliar as explicações das influências humanas nos fenômenos econômicos, com a interdisciplinaridade entre psicologia e economia para a construção de um debate e a intersecção de ideias. Esta junção também pode ser explicada por dois problemas filosóficos, seja o aumento de anomalias de escolhas significativas; tanto como as vantagens comparativas da construção de modelos econômicos que revelam processos empíricos ou mecanismos de comportamento (FERREIRA,2008).

De modo a tentar construir definições de escolha racional que fosse modelada de maneira a ser mais voltada ao atual processo de decisões no que concerne ao comportamento dos indivíduos, ou seja, uma teoria de comportamento dos agentes que incorporasse o comportamento observado no mundo real, Herbert Simon propôs o uso do conceito “racionalidade limitada” (“bounded rationality”), argumentando que uma explicação psicologicamente realista do comportamento iria

descobrir heurísticas, que são atalhos que empregamos para simplificar o cálculo da probabilidade da ocorrência de um evento, com o intuito de facilitar a tomada de decisão, pelas quais os indivíduos fazem julgamentos e decisões. O autor chega à conclusão de que o modelo que o agente constrói em sua mente é diferente do mundo real (SIMON, 1955).

Simon afirmou que a teoria neoclássica da escolha (utilitaristas) produziu uma representação distorcida do comportamento real, pelo não reconhecimento de racionalidade limitada por parte dos indivíduos. Já que para ele, a racionalidade como maximização do comportamento exigiria dos agentes um grau de conhecimento que não possuem no mundo real (MURAMATSU, 2009).

O autor, se baseando em estudos de psicologia cognitiva chega à conclusão de que a absorção de informações por parte dos agentes é imperfeita, e que no momento de tomar uma decisão utilizam aspectos limitados da vida. E devido à capacidade cognitiva limitada e à complexidade do processo decisório, os agentes acabam tendo uma restrição do processo decisório por pelo menos três fatores: i) incapacidade de obtenção e processamento de toda informação disponível relacionada a decisão (informação assimétrica); ii) compreensão limitada no que cerne às possíveis consequências de cada uma de suas ações; e iii) tempo finito disponível para a tomada de decisão (SIMON, 1983).

Por sua vez, Daniel Kahneman e Amos Tversky contribuíram com estudos no processo de tomada de decisão. “Os estudos de Kahneman e Tversky sobre heurísticas e vieses (Kahneman & Tversky, 1974) e a teoria da perspectiva (Kahneman & Tversky, 1979), iniciados na década 70 inspiram a mais importante linha de pesquisa atualmente na EC”. (FERREIRA, 2009).

No trabalho de Kahneman e Tversky (1974), ao analisarem o processo de tomada de decisões e julgamentos sob incerteza, os indivíduos não conseguem calcular todas as probabilidades possíveis para tomar uma decisão final ao se chocarem com diversas informações internas e externas, de modo a reduzirem a complexidade dos cálculos de probabilidades de se escolher a decisão correta. E no trabalho de Kahneman e Tversky de 1979 desenvolveram um modelo axiomático denominado “Teoria da Perspectiva” na qual os tomadores de decisão tendem a apresentar aversão ao risco em escolhas que envolvem ganhos certos e propensão ao risco em escolhas que envolvem perdas certas. De modo a ilustrar este conceito de aversão à perda, vejamos os problemas abaixo.

Considerando esses dois problemas: Problema 1: O que você prefere?

Conseguir novecentos dólares com certeza ou 90% de chance de conseguir mil dólares.

Problema 2: O que você prefere?

Perder novecentos dólares com certeza ou 90% de chance de perder mil dólares.

Fonte: KAHNEMAN (2012).

Em relação ao problema 1, provavelmente as pessoas são avessas ao risco no problema, pois o valor subjetivo de um ganho de novecentos dólares é certamente maior de 90% do valor de um ganho de mil dólares. E no problema 2, a chance de optar pela aposta é grande,

demonstrando uma aversão ao risco no problema 1 e uma preferência pela aposta no problema 2.

Assim desenvolvem uma teoria com o intuito de definir os resultados como ganhos e perdas, e não como estados de riqueza; mostrando que as respostas diferem conforme as escolhas são apresentadas como um ganho ou uma perda.

Neste caso, por exemplo, se uma pessoa for submetida a dois problemas, em que em um você teria a chance de ganhar um prêmio de mil dólares, e em outro 2 mil dólares porém estaria incluso a possibilidade de perda de uma parte deste valor como uma segunda condição, a chance de você ter prestado atenção no prêmio que recebeu antes de fazer uma escolha é mínima, já que suas atitudes

em relação ao risco não seriam diferentes se o patrimônio líquido fosse mais alto ou mais baixo em alguns milhares de dólares. O indivíduo gosta de ganhar e não gosta de perder. (KAHNEMAN, 2012).

Portanto, há três características cognitivas na teoria da perspectiva. São essas: i) a avaliação que realizamos é relativa a um ponto de referência neutro, o status quo, e resultados acima deste status quo são ganhos, e abaixo são perdas; ii) princípio de sensibilidade decrescente à medida que avaliamos mudanças de riqueza, como fora o caso dos problemas 1 e 2 acima indicados, em que a diferença subjetiva entre novecentos dólares e mil dólares é muito menor do que a diferença entre cem dólares e duzentos dólares; iii) aversão à perda, em que estas assomam como maiores do que os ganhos, exercendo uma maior influência psicológica.

Paralelamente a estas características, Kahneman (2012) utiliza-se de dois modos de pensamento para explicar por que nossas avaliações e decisões frequentemente não estão em conformidade com aspectos racionais. Estes modos de pensamento são: o Sistema 1 e o Sistema 2.

O Sistema 1 é considerado o automático, ao ter pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário, influenciando quase todos os nossos julgamentos e decisões; já o Sistema 2 é o deliberativo, pois está pautado em atividades mentais trabalhosas, que se utilizam de raciocínio e lógica e exigem concentração e foco (KAHNEMAN, 2012).

No entanto, quando o Sistema 1 não funciona de maneira correta ao tentar atender a uma situação de forma intuitiva como uma resposta involuntária que exige cálculos complexos, entra em cena o Sistema 2. O Sistema 2 exige uma capacidade maior do cérebro tanto em tempo de utilização quanto de esforço, já que é responsável por questões complexas e que demandam um raciocínio maior, podendo alterar o modo como o Sistema 1 funciona pois ele programa funções que normalmente são automáticas de atenção e memória. O 2 funciona praticamente de forma exclusiva, já que dificilmente utiliza-se o Sistema 2 para duas funções ao mesmo tempo. Por exemplo, seria impossível realizar uma multiplicação de 17 vezes 24, enquanto dirige numa estrada movimentada. Assim, o Sistema 2 é demandado para suprir uma situação em que o Sistema 1 não consegue atender.

## 1.2. Anomalias Comportamentais

De acordo com Kahneman, Knetsch e Thaler (1991), anomalia é um determinado comportamento empiricamente observado que seja difícil de se “racionalizar”. Com isso, os autores referem-se às premissas adotadas pelos economistas neoclássicos de que os agentes econômicos possuem preferências estáveis e bem definidas, e fazem suas escolhas – racionais, consistentes em tais preferências. No decorrer dos anos com os estudos da Economia Comportamental muitas dessas anomalias/vieses comportamentais foram identificados e são essenciais para auxiliar na explicação de como os indivíduos desviam sistematicamente seu comportamento.

### 1.2.1 Heurísticas

Segundo Kahneman e Tversky (1974), “as pessoas se apoiam em um número limitado de princípios heurísticos que reduzem as tarefas complexas de avaliar probabilidades e prever valores a operações mais simples de juízo”. Em resumo, heurística refere-se a atalhos, “regras de bolso” que os indivíduos utilizam de modo a simplificar os esforços mentais – de coletar e processar toda a informação disponível acerca do problema em questão – associados ao processo de tomada de decisão.

As heurísticas representam vieses cognitivos a quais os seres humanos estão sujeitos, principalmente quando expostos à problemas que envolvem incerteza e à momentos que exigem a formação de julgamentos. E estão atreladas ao Sistema 1, que é considerado automático, ao ter pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário, influenciando quase todos os nossos julgamentos e decisões.

De modo a analisar como os indivíduos comportam-se no que concerne à situações que exigem esforço mental citaremos três heurísticas que são empregadas para avaliar probabilidades e prever valores. São estas: i) representatividade; ii) disponibilidade; e iii) ancoragem.

A heurística de representatividade verifica-se principalmente na formação de julgamentos em relação a eventos que envolvam probabilidades condicionais, como, por exemplo, a probabilidade de que um objeto ou evento A pertença à classe ou ao processo B.

Como exemplo, empiricamente testados por Kahneman e Tversky (1974) podemos citar o lançamento de moedas, em que as pessoas tendem a acreditar que em lances de uma moeda para obter cara (K) ou coroa (C), a sequência K-C-K-C-C-K como mais provável do que a sequência K-K-K-C-C-C, enquanto a probabilidade de ocorrência é igual.

Já a heurística da ancoragem refere-se ao viés observado dos indivíduos de julgarem à questão a partir de uma informação que lhes é dada ou que eles já possuam conhecimento. Em outro experimento de Kahneman e Tversky (1974), as pessoas deveriam estimar diversas quantidades, em %, como resposta à diversas perguntas, como a quantidade de países da África que pertencem às Nações Unidas; na qual os indivíduos eram apresentados com um número de 0 à 100 sorteado aleatoriamente e deveriam responder se tal número sorteado era maior ou menor que o valor que achavam correto para a pergunta da “quantidade de países da África que pertencem às Nações Unidas”, e depois estimar a quantidade movendo-se para cima ou para baixo do dado número. A estimativa média obtida foi de 25% e 45%, respectivamente, para os grupos que receberam 10 e 65, respectivamente, como pontos de partida através do sorteio.

Por fim, a heurística de disponibilidade refere-se ao fato de que julgamentos de probabilidades de eventos tendem a ser superestimados em relação a frequência que exemplos deste evento estejam presentes na memória. Como exemplo, podemos citar a exibição de imagens de acidentes automobilísticos, ou o fato de alguém estimar o risco de ataque cardíaco numa população de meia-idade recordando as ocorrências entre seus próprios conhecidos.

Essas três heurísticas apresentadas ilustram, portanto, formas práticas, rápidas e minimizadoras de esforços utilizadas pelos indivíduos quando confrontados com incertezas acerca da probabilidade da ocorrência de determinados eventos.

Essas heurísticas são altamente econômicas e normalmente eficazes, mas levam a erros sistemáticos e previsíveis. Uma melhor compreensão dessas heurísticas e dos vieses em que nos fazem incorrer poderia melhorar os julgamentos e as decisões em situações de incerteza (KAHNEMAN; TVERSKY, 1974, p.1124, tradução nossa)

### 1.2.2 A Ilusão de Autocontrole e Procrastinação

Autocontrole pode ser definido na Economia como a capacidade de realizar escolhas intertemporais consistentes, em que pressupõe que os indivíduos sejam capazes de controlarem as suas emoções e impulsos.

O problema de autocontrole apontado pela teoria da Economia Comportamental assume a forma de um conflito intertemporal entre o que os indivíduos planejam para o futuro e o que eles acabam realizando no presente.

De acordo com Frederick, Loewenstein e O'Donoghue (2002), tal problema se manifesta na presença de preferências inconsistentes no tempo. E o processo de escolha intertemporal dos agentes econômicos é interpretado com base no modelo de Utilidade Descontada. Este modelo é caracterizado pela utilização de uma taxa de desconto intertemporal constante, aplicada exponencialmente ao longo do tempo sobre os fluxos de utilidades esperadas.

Porém, o que se observa na realidade é que os indivíduos possuem uma tendência de no curto prazo buscarem por benefícios imediatos em detrimento a benefícios esperados no longo prazo, mesmo que a outra alternativa possibilite maiores recompensas no futuro. Sendo o modelo de desconto hiperbólico uma maneira de analiticamente tratável de representar a inconsistência intertemporal e a tendência à procrastinação, em que as preferências intertemporais dos indivíduos sofrem alterações em sua ordenação ao longo do tempo, em que ao considerar os trade-offs entre dois momentos futuros, as preferências viesadas para o presente atribuem um maior peso para o momento que ocorre mais cedo.

A medida que os eventos vão se aproximando, maiores os descontos que os indivíduos vão atribuindo aos eventos, indicando preferência pelo consumo imediato. E em relação as escolhas por parte das pessoas com o objetivo de alcançar uma determinada meta, muitas vezes acaba tendo três verdades: i) fazem planos e estabelecem metas; ii) muitas vezes não conseguem concretizar os planos e atingir as metas; iii) e podem se arrepender das escolhas feitas que as impediram de atingir certas metas.

### 1.3. Economia Comportamental complementa o estudo sobre desenvolvimento

A Economia Comportamental propõe uma postura metodológica eclética, mais empírica e experimental para obter mecanismos e processos subjacentes aos comportamentos dos indivíduos, tendo como cerne o direcionamento dos indivíduos em busca de seus melhores interesses. Para tal, os julgamentos e as decisões dos indivíduos enfrentam barreiras internas, tais como: influência do contexto e regras automáticas (regras default) com poder de inércia decisória; e problemas de autocontrole e tendência à procrastinação (DUFLO, 2012).

Ao buscarmos a literatura sobre desenvolvimento humano, vemos a pobreza como uma situação de privação de functionings básicos, com uma ausência ou uma menor disponibilidade de oportunidades e escolhas para os indivíduos terem acesso à uma alimentação equilibrada, à serviços públicos de qualidade, serem financeiramente incluídos, etc. Para tal, as políticas públicas ou programas de desenvolvimento devem permitir que os indivíduos vivam as vidas que eles valorizam e ajudem a buscá-los e alcancarem seu potencial; além de permitir que as pessoas sejam os principais atores de seu próprio destino, aproximando suas intenções reveladas de suas ações.

Há dois tipos padronizados de teorização sobre a pobreza, nos quais a economia comportamental se opõe; um toma a pobreza como resultado de escolhas que revelam preferências adaptadas às circunstâncias e outro que sugere que os pobres apresentam padrões de comportamento impulsivos e sub-ótimos. Recentemente, Sendhil Mullanaithan e Eldar Shafir propuseram uma terceira abordagem, na qual a pobreza é resultado de características do ambiente institucional que fazem o processo de tomada de decisão uma tarefa complexa, pelo desafio constante em administrar emergências menores, dificultando indivíduos a fazerem julgamentos críticos e escolhas ótimas (MURAMATSU; AVILA, 2017).

Assim, há fatores que podem restringir a tomada de decisão entre os pobres, em que há experimentos de campos que sugerem a presença de limitações cognitivas e fatores situacionais, levando à postergação de seus objetivos, pela presença de altos custos de transação, incluindo baixa

credibilidade do governo; papel do contexto e das regras default; e problemas de autocontrole e demanda por compromissos.

Os altos custos de transação representam um obstáculo, por exemplo, à campanhas de vacinação para crianças por conta da distância geográfica dos centros de imunização, além de barreiras aos pobres terem acesso à serviços financeiros formais, por conta das taxas de contas bancárias e movimentação destas contas.

Em relação ao papel do contexto e das regras default, nas pesquisas de Daniel Kahneman e Amos Tversky durante o processo de tomada de decisão estamos suscetíveis a percepções de ganhos e perdas, e com a finalidade de economizar recursos cognitivos, fazemos uso do Sistema 1 com o objetivo de recorrer a procedimentos de escolha automática chamadas regras padrão, seguindo atalhos mentais baseados em dicas ou heurísticas. Temos como exemplo, planos de aposentadoria e poupança, em que mesmo na presença de incentivos para economizar para o futuro, muitos trabalhadores mantêm menores taxas de poupança ou nem aderem aos programas de pensão.

Segundo Banerjee e Duflo (2012), as regras padrão também desempenham papéis importantes no consumo de trabalhadores de baixa renda e no comportamento de poupança. E mesmo que diversos estudos tenham sugerido o estudo da inadimplência na explicação do comportamento de poupança das pessoas de baixa renda, fatores como baixa alfabetização e complexidade dos produtos e serviços financeiros merecem atenção.

E em relação à superação de problemas de autocontrole e de compromisso crível temos que a tendência humana de preferir uma gratificação imediata à uma no futuro, mesmo com um valor maior é um fenômeno generalizado. Há um crescente campo de evidências sobre o impacto da inconsistência temporal e a tentação de tomada de decisão pelos pobres, moldando a consequência do bem-estar dos erros de escolha para os indivíduos de baixa renda serem piores. Banerjee e Duflo (2007) notaram que os pobres estão mais sujeitos à tentação e tendem a escolher gratificações imediatas, não sendo devido à uma maior irracionalidade entre os pobres, mas sim ao fato da sua baixa renda que não possibilita uma maior poupança além de outros fatores situacionais, como falta de disponibilidade ou ineficácia das instituições microfinanceiras, ambiente de trabalho incerto, etc o que favorece a preferência no presente. Considerando os comportamentos inconsistentes intertemporais em termos de uma função de desconto hiperbólico para representar o viés do presente e a tendência à procrastinação, estudos de desenvolvimento sugeriram interpretações alternativas do motivo de famílias de baixa renda apresentarem dificuldades em manter seus filhos na escola.

## 2. APLICAÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL À ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

A pesquisa comportamental aplicada ao desenvolvimento é relativamente recente, ganhando força com o crescente reconhecimento da necessidade de novas referências teóricas e procedimentos metodológicos, de modo a melhor identificar e resolver complexas questões decisórias tanto para os alvos dos programas de desenvolvimento quanto para os formuladores destas políticas (MURAMATSU, 2015).

De modo a melhorar as previsões econômicas e explicações, exigem estudos que integrem dados observacionais e experimentos para a ampliação de ferramentas empíricas e de capacidades preditivas e explicativas.

Para tal, temos experimentos de campo em economia do desenvolvimento, para selecionarmos indivíduos com desconhecimento de fazerem parte do experimento e ser executado em um ambiente natural, e não idealizado em um laboratório que está passível à validade externa (através

da dificuldade em se extrair inferências sobre o mundo real) e validade interna (relacionada com a replicabilidade do desenho experimental).

Os experimentos de campo mais populares na Economia do Desenvolvimento são os chamados experimentos controlados randomizados (randomized controlled trials). Estes oferecem maneiras diretas na obtenção de evidências sobre as escolhas individuais, sendo usados para examinar simultaneamente a eficácia relativa de vários programas ou intervenções, já que alocam os indivíduos aleatoriamente no grupo de tratamento e controle, ou seja, os que são expostos a pelo menos uma política e os que não são submetidos a nenhuma intervenção, respectivamente. Posteriormente, os resultados podem ser comparados. Os experimentos randomizados podem ajudar os pesquisadores no fornecimento de estimativas internamente válidas sobre os fatores causais relevantes para a produção de um resultado, podendo aprofundar os processos psicológicos na tomada de decisão no contexto da pobreza e fornecer insights para uma melhor indicação acerca das políticas ou programas de desenvolvimento.

Mullanaithan (2007) afirma que a teoria da escolha do mainstream em relação a matricular os filhos na escola reduz a uma análise racional de custos e benefícios, porém nos países em desenvolvimento Mullanaithan detectou que os pais gostariam de deixar seus filhos na escola, mas não conseguem se comprometer com o plano. Podendo ocorrer por conta da dificuldade em lidar com pressões imediatas como problemas de trabalho, restrições de liquidez, circunstâncias de saúde (MURAMATSU; AVILA, 2017).

Como uma tentativa de melhorar a frequência escolar, alguns economistas testaram incentivos, tais como merenda escolar, transferências condicionais de renda (BANERJEE; DUFLO, 2012). Baseados em insights da Economia Comportamental tais como aversão à perda, regras padrão, desconto hiperbólico podem ser úteis para os programas de desenvolvimento ao analisarem as decisões dos pais de baixa renda para possibilitar melhores padrões de comportamento de escolha.

Temos também as instituições microfinanceiras que tem gerado novas oportunidades e escolhas para indivíduos de baixa renda. Porém, a Economia Comportamental tem sugerido que o microcrédito e o acesso a serviços bancários não são suficientes para a inclusão financeira. Por exemplo, no Brasil menos de 1% da população rural pobre tem conta poupança (BANERJEE; DUFLO, 2012, p.185).

Abhijit V. Banerjee e Esther Duflo (2012) no seu livro *Poor Economics* argumentam que os pobres sentem a necessidade de poupar, e sabem que a condição de pobreza é marcada por insegurança, assim, a poupança é uma forma de lidar com os desafios futuros e permitir que construam um alicerce financeiro. Ou seja, a poupança tem papel central na expansão da capacidade dos pobres e seu empoderamento financeiro e social.

Como forma de criação de estratégias de poupança de compromisso entre os pobres, há as ROSCAS (Rotating Savings and Credit Association), que são dispositivos informais de poupança coletiva presente em países da África e Ásia em que um grupo de pessoas se reúnem em intervalos curtos de tempo para que cada faça uma pequena contribuição de modo a atingir uma meta previamente estabelecida, servindo de estratégia eficaz para que as pessoas possam poupar (MURAMATSU, 2015).

A compreensão dos fundamentos comportamentais na Economia do Desenvolvimento é importante para uma melhor identificação e diagnóstico dos problemas acerca dos programas de desenvolvimento, para que possam ajustar os dados experimentais (obtidos através de experimentos de campo) como complemento aos dados observacionais.

### 3. IMPLICAÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

A literatura da Economia Comportamental tem contribuído para que os programas e políticas voltadas ao desenvolvimento sejam repensados, pois, o estudo dessa área disponibiliza novas ferramentas que frequentemente permitem o alcance dos resultados almejados com menores custos ou menos efeitos colaterais, quando comparados com os obtidos por tributação ou regulação, por exemplo (MENEQUIN; AVILA, 2015).

#### 3.1. Nudges e arquitetura de escolhas

A partir dos questionamentos levantados pelos estudos no campo da Economia Comportamental, em certas ocasiões, as pessoas não agem de forma racional e, por esse motivo, podem tomar decisões sub-ótimas.

Assim, Thaler e Sunstein (2008) criam o conceito de Nudge, de modo a elencar as falhas cognitivas que colocam em dúvida a capacidade racional e a eficiência dos agentes econômicos ao tomarem decisões. Nudges são pequenos cutucões/empurrãozinhos que podem reverter os vieses cognitivos e influenciar os agentes em direção à escolha certa/ótima/racional, de modo a colocar o comportamento dos indivíduos em determinadas direções estabelecidas por estes, preservando a liberdade de escolha.

Baseado na perspectiva de Kahneman (2012) sobre os Sistema 1, de escolha automática, e o Sistema 2, que exige uma certa lógica e cálculo para tomada de decisão, o nudge é um instrumento de estímulo embutido na arquitetura das escolhas, induzindo a ocorrência de uma falha cognitiva de modo a direcionar que as escolhas feitas baseadas no Sistema 1 se alinhem às baseadas no Sistema 2, caso este seja acionado, ou seja, é um desenho deliberado de arquiteturas de escolha para influenciar e mudar o comportamento decisório individual, devendo ser uma intervenção não explícita, não mandatária e que possa ser recusada pelo público-alvo.

Um nudge [...] é qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de um modo previsível sem proibir quaisquer opções nem alterar significativamente seus incentivos econômicos. Para que uma intervenção seja considerada um mero nudge, deve ser fácil e barato evitá-la. Nudges não são imposições. Dispor as frutas ao nível do olhar é considerado nudge. Proibir junk food, não. (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 6)

À luz desta discussão, há ferramentas comportamentais que podem ajudar os profissionais a selecionar, formular ou aplicar nudges dado que os agentes possuem vieses heurísticos sistemáticos, apresentando inconsistência nas preferências, dependendo da forma em que elas são apresentadas

O objetivo de muitos nudges é tornar a vida mais simples, mais segura e mais fácil. Por exemplo, pense nas placas de trânsito, nas campanhas educacionais, redução da burocracia; são exemplos que promovem a simplicidade e a transparência, de modo a reduzir ônus para as pessoas, e reduzir as dificuldades ao interagir com o setor público.

Por isso, muitos nudges são empregados na formulação de políticas públicas de modo a guiar as pessoas em certa direção, mas preservando a plena liberdade de escolha. Como exemplos de nudges empregados pelo governo, temos alertas nas embalagens de cigarros, informações nutricionais sobre alimentos, sites governamentais com a presença de bancos de dados disponíveis ao público. Para facilitar o entendimento dos nudges intrínsecos em políticas públicas, Cass Sunstein (2015)

elaborou uma lista com exemplos de nudges para programas de políticas públicas que podem ajudar as pessoas a fazerem melhores escolhas.

O autor inicia ponderando pelas regras default, que é a inscrição automática em programas, incluindo educação, poupança. As regras default podem ser as mais eficazes, pois quando as pessoas são inscritas automaticamente em planos de aposentadoria, sua poupança pode crescer significativamente, porém é sensato que as pessoas façam uma escolha ativa.

Dois tipos de nudges também muito utilizados são a simplificação e o aumento da facilidade e da conveniência. A simplificação busca uma adequação ao público alvo da política traçada, ou seja, promover ajustes em programas existentes, pois em países ricos e pobres, a complexidade é um problema, por dificultar a eficácia dos programas, ao gerar confusão e elevar despesas, em parte porque desincentiva a participação em programas importantes, sendo essencial a descomplicação dos formulários de inscrição. E o aumento da facilidade e da conveniência, com o objetivo de incentivar determinado comportamento, reduz barreiras (incluindo o tempo que é preciso para a realização de uma tarefa) auxiliam na eficácia da política, por exemplo, dar visibilidade às opções de baixo custo.

Para Sunstein (2015), a simplificação de formulários para auxílio financeiro tem o mesmo efeito benéfico que milhares de reais em auxílio adicional por aluno para aumentar o número de alunos na universidade. E a sinceridade do governo ao revelar dados e desempenhos econômicos pode combater a ineficiência e até mesmo a corrupção.

Outro tipo de nudge praticado é o uso de normas sociais. Este consiste em informar às pessoas que a maioria das outras apresenta determinado comportamento. De acordo com Banco Mundial (2015), há o princípio do “pensar socialmente” no processo de tomada de decisão humana, no qual o modo de agir das pessoas é influenciado pelo que os outros fazem, em que “ a sociabilidade humana acrescenta uma camada de complexidade e realismo à análise da tomada de decisão e do comportamento dos seres humanos”.

Além da utilização de lembretes, seja através de e-mails ou mensagens de texto, de modo que a escolha do momento do lembrete é importante, para assegurar-se de que a pessoa pode agir imediatamente ao receber a informação, considerando a tendência ao esquecimento. Os lembretes são um dos mais utilizados para aumentar a probabilidade das pessoas cumprirem seus compromissos.

Há países altamente interessados em nudges, como é o caso do Reino Unido, com a criação do Behavioral Insights Team, de modo a permitir um planejamento com significativa economia de recursos econômicos, pela possibilidade em produzir resultados imediatos e impor um custo baixo. No Brasil, por exemplo há a Lei do Cadastro Positivo, que serve como referência para varejistas e credores identificarem quem são os bons pagadores que buscam crédito, ou seja, é um banco de dados que reúne informações de consumidores com um bom histórico de pagamentos (LAPORTA, 2018).

De modo analisar e propor intervenções para impulsionar os programas de desenvolvimento no que cerne ao combate à pobreza extrema, há o livro *Poor Economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty* de Abhijit Banerjee e Esther Duflo (2012), em que ilustra a implementação de nudges em situações do dia-a-dia que poderiam melhorar as condições de qualidade de vida das pessoas de baixa renda.

Em muitas localidades não há acesso à água encanada, e que a água que muitas pessoas consomem está sujeita à presença de bactérias e parasitas, podendo causar problemas aos seus consumidores, especialmente às crianças. E uma maneira de tratamento à esta água seria a adição de cloro à água que utilizam para consumo próprio. Segundo Banerjee e Duflo (2012), mesmo que as pessoas estejam convencidas da necessidade de adição de cloro à água, uma possível razão para

consumirem sem tratamento, além dos custos do cloro, é a procrastinação ou inconsistência temporal, causada pelos vieses cognitivos. No exemplo do livro, as pessoas de Udaipur, na Índia retiravam seu suprimento de água de um poço local, e para ter a água tratada deveriam ir até um estabelecimento para comprar o cloro necessário, e adicionar sempre que fossem beber a água, o que fazia com que muitas pessoas não aderissem à prática. Assim, um nudge adotado pela equipe da ONU em Udaipur foi o de instalar dispensers de cloro junto aos poços, de modo que quando alguém fosse retirar a água despejaria a quantidade correta de cloro na água, de forma gratuita.

No livro de Banerjee e Duflo (2012) há um debate acerca da distribuição de mosquiteiros que protejam as pessoas dos insetos transmissores da malária, levantando a questão de se a utilização dos mosquiteiros é maior na forma de uma distribuição gratuita ou subsidiada, ou se for vendido à população pelo preço de mercado. O nudge da distribuição gratuita levou a reforçar a importância das pessoas a usarem os mosquiteiros quando era percebida uma diminuição na frequência da incidência de doenças sobre as crianças, em que a partir de um empurrãozinho inicial, o uso se tornou corriqueiro.

Benhassine et al. (2014) realizaram um experimento randomizado em Marrocos para estimar um programa governamental alternativo, labeled cash transfer(LCT): uma pequena transferência feita aos pais de crianças em idade escolar em comunidades rurais pobres que não estava condicionado à frequência escolar, porém era explicitamente um programa de apoio a educação. O programa aumentou a crença de que a educação é um investimento que vale à pena. O experimento mostrou que apesar desta transferência não estar condicionada à frequência escolar, como acontece com as Conditional Cash Transfer(CCT), e ser um valor pequeno comparado ao CCT como parcela do consumo das famílias, sendo suficiente para cobrir apenas custos diretos da educação; obteve que os pais atualizaram suas crenças acerca do valor da educação quando um grande programa pró-educação começa em suas comunidades. Além de que as LCT são mais rentáveis que as CCT por exigir quantias menores. Assim, o programa deve levar os pais a superestimar esses retornos da educação à longo prazo, pois caso contrário os impactos de longo prazo serão dificultados.

Para tal, os nudges podem ser aplicados às várias esferas e ter efeitos positivos, ao possibilitar que as pessoas utilizem e entendam a importância da prática proposta. Ou seja, a implementação dos nudges para a economia do desenvolvimento, especialmente para o estudo da pobreza pode ser uma intervenção mais barata e eficaz para a melhoria nas condições de vida das pessoas de baixa renda, de modo a buscar a preservação da liberdade de escolha e a promoção do bem-estar.

Porém, há fontes de objeção em relação à estas intervenções. Um ponto negativo dos incentivos está no fato de que podem atrapalhar os valores éticos da liberdade de escolha e autonomia, podendo reduzir o potencial de aprendizados dos indivíduos, além de que o formulador da política sob determinadas condições de perdas e ganhos políticos pode favorecer alguns programas de desenvolvimento em detrimento de todo o resto; e os empurrões sejam da esfera pública ou privada também são racionalmente limitados. Ou seja, os agentes são os seres mais eficientes para processarem informações e tomarem suas decisões, atingindo o maior nível possível de eficiência e que os nudges são mais bem compreendidos em relação a problemas específicos e aos contextos do comportamento alvo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O encontro de diferentes disciplinas proporcionado pela Economia Comportamental tem auxiliado a lidar com a abstração de modelos econômicos teóricos, que acabam não sendo totalmente adequados para a aplicabilidade no mundo real. Assim, a EC através de seus estudos baseados em experimentos e evidências empíricas tem se mostrado capaz de provar o impacto que elementos psicológicos e sociais exercem sobre o comportamento dos indivíduos, e como afetam suas decisões quanto a gastos, poupança, planejamento para a aposentadoria, investimentos, etc.

O diálogo com outras ciências tende a agregar muito para a ciência econômica, pois fomenta a busca de novos problemas a explicar e de novos pontos de vista e abordagens sobre os problemas existentes.

Este artigo buscou examinar brevemente as possíveis contribuições da Economia Comportamental para a Economia do Desenvolvimento de modo a nortear uma reflexão mais crítica em relação aos desafios dos programas de desenvolvimento acompanhados de intervenções nudges, por exemplo. De modo que os formuladores de políticas públicas devem considerar os contextos em que as anomalias comportamentais emergem e desaparecem, para que possam fazer uma análise crítica acerca das arquiteturas de escolha promoverem bem-estar individual e social; de modo que intervenções com baixo custo através de pequenas mudanças na forma como as opções serão apresentadas ou na forma como a informação é transmitida podem possibilitar grandes mudanças no comportamento dos cidadãos. Portanto, é necessária a existência de mais pesquisas usando a Economia Comportamental para o Desenvolvimento e Pobreza, já que os fenômenos são multidimensionais e complexos.

## Referências

ANGNER, Erik; LOEWENSTEIN, George. Behavioral Economics. In Uskali Mäki ed. Handbook of the Philosophy of Science: Philosophy of Economics. Amsterdam: Elsevier, 2012. pp. 641-690.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2015. 2015. Disponível em:< <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>>.

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. The Economic Lives of the Poor. Journal of Economic Perspectives, vol. 21, nº1, 2007, pp. 141-167.

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty. New York: Public Affairs, 2012.

BENHASSINE, Najy; et al. Turning a Shove into a Nudge? A “Labeled Cash Transfer” for Education. 2014.

DUFLO, Esther. Human values and the design of the fight against poverty. 2012. Disponível em:< <http://www.economics.mit.edu/files/7904>>

FERREIRA, Vera Rita de Mello. Psicologia Econômica: origens, modelos, propostas. Tese de Doutorado, Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

. Psicologia Econômica: Estudo do comportamento econômico e da tomada de decisão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

. Psicologia Econômica – Trajetória Histórica e Rumos Futuros. Congresso ANBID de Fundos de Investimentos, São Paulo, 2009.

FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. Time Discounting and Time Preference: A Critical Review. Journal of Economic Literature, vol.40, nº2, 2002, pp. 351-401.

IAREP. International Association for Research in Economic Psychology. Disponível em:< <http://iarep.org/>>.

KAHNEMAN, Daniel. Rápido e Devagar: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Science, vol.185. 1974, p.1124-1131.

. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. Econometrica, v.47, n.2, p.263-292, 1979.

KAHNEMAN, Daniel; KNETSCH, Jack L.; THALER, Richard H. Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias. *Journal of Economic Perspectives*, vol.5, nº1, 1991, pp.193-206.

LAPORTA, Taís. Veja como funciona e o que pode muda no cadastro positivo. Agosto, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/28/veja-como-funciona-e-o-que-pode-mudar-no-cadastro-positivo-o-selo-do-bom-pagador.ghtml>>.

MENEGUIN, Fernando B.; AVILA, Flávia. Economia Comportamental aplicada à políticas públicas. In Avila, F. e Bianchi, A. orgs. *Guia de Economia Comportamental e Experimental*. São Paulo, 2015.

Disponível em: <<http://www.economiacomportamental.org/guia-economia-comportamental.pdf>>.

MULLANAITHAN, Sendhil. Psychology and Development Economics. In Diamond e Vartiainen. *Behavioral Economics and Its Applications*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2007.

MURAMATSU, Roberta. The death and resurrection of ‘economics with psychology’: remarks from a methodological standpoint. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol.29, nº 1, 2009, pp.62-81.

. Lições da Economia Comportamental do Desenvolvimento e Pobreza. In Avila, F. e Bianchi, A. orgs. *Guia de Economia Comportamental e Experimental*. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.economiacomportamental.org/guia-economia-comportamental.pdf>>.

MURAMATSU, Roberta; AVILA, Flavia. The behavioral turn in development economics: a tentative account through the lens of economic methodology. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol.37, nº2, 2017, pp.363-380.

SABE. Society for the Advancement of Behavioral Economics. Disponível em: <<http://sabeconomics.org/>>.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SIMON, Herbert. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, n.1, 1955 p.99-118. Disponível em: <<http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf>>.

. *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press, 1983.

SUNSTEIN, Cass. Nudging: Um guia bem breve. In Avila, F. e Bianchi, A. orgs. Guia de Economia Comportamental e Experimental. São Paulo, 2015. Disponível em:

<<http://www.economiacomportamental.org/guia-economia-comportamental.pdf>>.

THALER, Richard. Toward a Positive Theory of Consumer Choice. *Journal of Economic Behavior and Organization*, n.1, p.39-60, 1980.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. *Nudge – O Empurrão para a Escolha Certa*. 1ª ed. Elsevier, 2008.

## **CRISE ECONÔMICA E DIREITO PENAL NO BRASIL PÓS-PANDEMIA: POR UMA REVISÃO DO CONCEITO DE INEXIGIBILIDADE DE CONDOTA DIVERSA A PARTIR DA TENSÃO ENTRE EXPANSÃO REGULATÓRIA E RESISTÊNCIA EMANCIPATÓRIA.**

Resumo: A pandemia provocada pelo novo coronavírus afetou diretamente a maneira como as pessoas se relacionam. Diante desse quadro, o artigo propõe refletir, sem a pretensão de exaurir a discussão, *se e como* a crise econômica decorrente da pandemia impactará as estruturas dogmáticas e político-criminais do direito penal econômico, propondo a ressignificação da culpabilidade como eixo epistemológico para o direito penal econômico pós-pandêmico, mediante a revisão do conceito de inexigibilidade de conduta diversa enquanto calibrador da tensão entre a expansão regulatória e a resistência emancipatória. O direito penal terá seus limites postos à prova, e a investigação científica precisará acompanhar esse ambiente, afinal, desde a crise econômica global de 2008, muito tem se discutido a respeito de novos papéis assumidos pelo direito penal econômico diante de ciclos econômicos negativos. As crises econômicas tradicionais agudizaram a intervenção estatal, maximizando a regulação e reduzindo a esfera das liberdades, tanto no plano individual quanto corporativo. Se isso se repetir, poderá ocorrer a intensificação da crise, e não alternativas a ela. Neste sentido, pensar o direito penal com instrumentos conectados a estes momento singular, ressignificando estruturas dogmáticas já existentes pode ser uma via eficiente e concreta.

Palavras-chave: Pandemia; crise; direito penal econômico; inexigibilidade de conduta diversa; culpabilidade

## **ECONOMIC CRISIS AND CRIMINAL LAW IN POST-PANDEMIC BRAZIL: FOR A REVIEW OF THE CONCEPT OF INEQUIGIBILITY OF DIVERSE CONDUCT FROM THE TENSION BETWEEN REGULATORY EXPANSION AND EMANCIPATORY RESISTANCE.**

Abstract: The pandemic caused by the new coronavirus has directly affected the way people relate. In view of this situation, the article proposes to reflect, without pretending to exhaust the discussion, whether and how the economic crisis resulting from the pandemic will impact the dogmatic and political-criminal structures of economic criminal law, proposing the redefinition of guilt as an epistemological axis for the law post-pandemic economic criminal law, by reviewing the concept of unenforceability of different conduct as a calibrator of the tension between regulatory expansion and emancipatory resistance. Criminal law will have its limits put to the test, and scientific investigation will need to accompany this environment, after all, since the global economic crisis of 2008, much has been discussed about new roles assumed by economic criminal law in the face of negative economic cycles. Traditional economic crises have aggravated state intervention, maximizing regulation and reducing the sphere of freedoms, both at the individual and corporate levels. If this is repeated, the crisis may intensify, not alternatives to it. In this sense, thinking about criminal law with instruments connected to these singular moments, re-signifying existing dogmatic structures can be an efficient and concrete way.

Keywords: Pandemic; crisis; economic criminal law; unenforceability of different conduct; blame

## **CRISIS ECONÓMICA Y DERECHO PENAL EN EL BRASIL POSPANDÉMICO: PARA UNA REVISIÓN DEL CONCEPTO DE INEXIBILIDAD DE CONDUCTA DIVERSA A**

## **PARTIR DE LA TENSIÓN ENTRE EXPANSIÓN REGULATORIA Y RESISTENCIA EMANCIPATORIA.**

Resumén: La pandemia provocada por el nuevo coronavirus ha afectado directamente la forma en que las personas se relacionan. Ante esta situación, el artículo propone reflexionar, sin pretender agotar la discusión, si y cómo la crisis económica resultante de la pandemia impactará en las estructuras dogmáticas y político-criminales del derecho penal económico, proponiendo la redefinición de la culpa como eje epistemológico del derecho penal económico pospandémico, mediante la revisión del concepto de inaplicabilidad de diferentes conductas como calibrador de la tensión entre la expansión regulatoria y la resistencia emancipadora. El derecho penal tendrá sus límites puestos a prueba, y la investigación científica deberá acompañar este entorno, después de todo, desde la crisis económica mundial de 2008 se ha discutido mucho sobre los nuevos roles asumidos por el derecho penal económico frente a ciclos económicos negativos. Las crisis económicas tradicionales han agravado la intervención estatal, maximizando la regulación y reduciendo el ámbito de las libertades, tanto a nivel individual como empresarial. Si esto se repite, la crisis puede intensificarse, no alternativas. En este sentido, pensar en el derecho penal con instrumentos conectados a estos momentos singulares, resignificar las estructuras dogmáticas existentes puede ser una forma eficaz y concreta.

Palabras-clave: Pandemia; crisis; derecho penal económico; inexibilidad de conducta diversa; culpabilidad

**Jovacy Peter Filho  
Marlus H. Arns de Oliveira**

### **1. INTRODUÇÃO**

A pandemia provocada pelo novo coronavírus (COVID-19) afetou diretamente a maneira como as pessoas se relacionam. Deu-se início a um processo de transformações individuais, sociais e institucionais ainda carentes de investigação científica. A historiadora Lilia Schwarcz sustenta, inclusive, que a pandemia marcará o término tardio do século XX e o início de um novo porvir. Nessa transição, o medo e a incerteza se tornaram temas de primeira ordem e evidenciaram a fragilidade da lógica puramente racional, até então soberana no campo econômico, personificada na figura do paradigma do *homo economicus*. Um microscópico e ignorante vírus derrubou a inteligência e as previsões de mercados, pôs de joelhos toda a economia mundial e expôs a (in)capacidade humana de se relacionar com cenários adversos.

A crise aberta pela pandemia do novo coronavírus pode, de fato, marcar uma nova Era social, mas será também assim com o direito penal e, em especial, o direito penal econômico? Afinal, o direito penal pós-pandêmico seguirá a lógica expansionista ou assumirá um papel garantista diante da crise, permitindo que os negócios se desenvolvam sem a sombra do medo e a lógica de guerra que normalmente o caracteriza? Há um equilíbrio possível entre a regulação econômica por meio do direito penal e a garantia da liberdade dos atores de mercado? Diante dessas perguntas, o trabalho propõe refletir, sem a pretensão de exaurir a discussão, *se e como* a crise econômica decorrente da pandemia impactará as estruturas dogmáticas e político-criminais do direito penal econômico, propondo a resignificação da culpabilidade como eixo epistemológico para o direito penal econômico pós-pandêmico, mediante a revisão do conceito de inexigibilidade de conduta diversa enquanto calibrador da tensão entre a expansão regulatória e a resistência emancipatória, no sentido proposto por Boaventura de Souza Santos.

## 2. O DIREITO PENAL ECONÔMICO E CULPABILIDADE: FERRAMENTA DE RECUPERAÇÃO OU AGRAVAMENTO DIANTE DA CRISE?

Estamos, enquanto sociedade, atravessando um dos períodos mais difíceis e complexos de nossa história. Parece não haver dúvida de que os conceitos de risco e de perigo seguirão evidenciados e de que o agravamento da crise econômica representará um dos grandes desafios do presente e do porvir. Uma vez mais, o direito penal terá seus limites postos à prova, e a investigação científica precisará acompanhar esse ambiente, afinal, desde a crise econômica global de 2008, muito tem se discutido a respeito de novos papéis assumidos pelo direito penal econômico diante de ciclos econômicos negativos.

Um ponto importante precisa ser considerado. A crise atual, diferente de 2008, não nasceu pelas mãos da economia, o que a torna diferente, inclusive, da crise de 1929. A origem sanitária e a total ausência de controle nas causas da pandemia tem gerado a extrapolação do medo enquanto força-motriz da “trilogia de base” – composta por risco, perigo e crise. Por tais motivos, já presentes no pré-pandemia, Renato de Mello Jorge Silveira havia alertado que o direito penal econômico estaria se tornando um “direito penal antisséptico”.

O direito penal econômico como direito penal antisséptico tem se mostrado como refém da economia (e de suas crises), mantendo uma espécie de “compromisso orgânico” com elas, cujas características principais são as seguintes: (1) crises econômicas acentuam crises no sistema jurídico-penal; (2) crises econômicas expandem os limites da imputação penal e (3) crises econômicas intensificam a acessoriedade administrativa. Em resumo: as crises econômicas sinalizam, instauram e agudizam a intervenção estatal, maximizando a regulação e reduzindo a esfera das liberdades emancipatórias, tanto no plano individual quanto corporativo.

A observação quanto aos impactos da crise no direito penal econômico do pós-pandemia se justifica por tudo isso. Mas há nessa pandemia algo distinto: até então, as recentes crises econômicas tinham causas igualmente econômicas. O modelo de *homo economicus* (racional e onisciente) resistia e alimentava novas crises na economia e também no direito penal econômico.

Se, sob a égide da “trilogia de base”, a expansão de fronteiras do direito penal econômico parece ser inevitável, ganha destaque a revisão e redescoberta da culpabilidade pois, como destacado por Marco Aurélio Florêncio Filho, cabe a ela impor limites ao Estado e ao próprio direito penal, na medida em que coloca o indivíduo no centro. A questão é: qual indivíduo? Essa nos parece ser a questão central para uma proposta de redescoberta da culpabilidade, partindo de seu componente prático, factual e humano: a inexigibilidade de conduta diversa.

Faz sentido pensar que a tradição jurídico-penal tenha se submetido de tal maneira ao campo econômico que, até mesmo a versão de *homo economicus* tenha influenciado sobremaneira os institutos penais. Esse ideal de indivíduo autodeterminado, idealizado (e deizado) secundarizou a aplicação do instituto da inexigibilidade de conduta diversa. A uma sociedade O processo de reavaliação pós-pandêmica da inexigibilidade de conduta diversa cumpre três contribuições essenciais e complementares para a gestão do conflito entre expansão regulatória e resistência emancipatória.

A primeira, de caráter jusfilosófico, problematizando o paradigma do *homo economicus*, baseando a análise em suas reais inter-relações econômicas e sociais, a partir das teorias de Norbert Elias e

Alvino Augusto de Sá, se constata a aderência ao paradigma das interações sociais, do homem datado e circunscrito ao seu tempo, à estrutura dogmática da inexigibilidade de conduta diversa. A segunda, de caráter dogmático, aproximando o conceito de inexigibilidade de conduta diversa da noção de conformidade, a fim de incorporar a ideia de autodeterminação baseada em condicionantes econômicas práticas e capazes de serem operacionalizadas pelo direito. Nesse sentido, a autodeterminação de um sujeito não apenas pode, como deve, sofrer reduções em virtude de circunstâncias econômicas, as quais diminuem o âmbito de possibilidades e alternativas práticas, influenciando, em consequência, no horizonte das tomadas de decisão. Neste campo, é muito importante que seja discutida, em âmbito legislativo, uma proposta de alteração legal na parte geral do Código Penal para servir de garantia e também limite à intervenção estatal. A terceira, de caráter político-criminal, emprestando um conceito ressignificado de conformidade ao campo do *criminal compliance*, cumprindo, também nesse campo em crescimento, uma função de garantia dentro da autoregulação regulada.

O mundo mudou e continua mudando. O direito penal econômico, como instrumento de intervenção do Estado no poder econômico precisa ter clareza de suas missões institucionais e sociais. Sem isso, atuará sem qualquer propósito e, tal como a Alice de Lewis Carrol, seguirá perdida. Sob o pretexto de proteger acabará por acentuar vulnerabilidades e, sob a premissa de resguardar os interesses públicos poderá invadir demasiadamente a esfera do privado. Esse equilíbrio é complexo, e somente pode ser alcançado, ainda que utopicamente, por meio de reflexão, debate e clareza.

### 3. CONCLUSÃO

A sociedade pós-pandêmica ainda contabiliza mortos e escombros. Os impactos em todas as áreas humanas serão sensíveis, na economia e no direito não serão diferentes. Dada a interlocução entre a economia e o direito penal econômico, é de se esperar que ocorra uma intensificação regulatória e um uso exagerado dessa ferramenta, conforme já antecipado por Renato de Mello Jorge Silveira ao cunhar a expressão “direito penal antisséptico”, em alusão a um conjunto tão intenso e veloz por que passava o direito penal no momento anterior da pandemia.

A “trilogia de base”, composta pelos elementos risco, perigo e crise poderá extrapolar ainda mais os limites de punição, promovendo um tensionamento regulatório com a consequente redução dos espaços de liberdade individuais. Caberá aos estudiosos e pesquisadores do direito penal econômico um trabalho conjunto para dar respostas a uma equação complexa: reafirmar a atuação do direito penal econômico em tempos de uma crise sem precedentes, de forma a zelar pelo compromisso democrático e pela guarda das liberdades como fim operacional último.

Partindo dos pressupostos teóricos apresentados, ainda que em linhas introdutórias, se pode sustentar a hipótese de que a crise econômica decorrente da pandemia do novo coronavírus extrapolará a ambivalência entre a expansão regulatória e a resistência emancipatória, cabendo à culpabilidade, por meio de uma necessária ressignificação conceitual da inexigibilidade de conduta diversa, a dupla missão de equilibrar as tensões dogmáticas e fornecer as bases para um conceito político-criminal de conformidade, inclusive com o avanço de uma alteração na legislação penal.

## Referências

AVILA, Róber Iturriet. Construção do homo economicus e a sua necessária desconstrução. Revista Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 35, n. 2, dez. 2014.

Beck, Ulrich. Sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

CARROLL, Lewis. Alice no País das Maravilhas. São Paulo: Martin Claret, 2007.

ELIAS, Norbert. O processo civilizador: uma história dos costumes. Vol. I. Rio de Janeiro: Zahar, 1994;

FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio. La inexibilidad como causa de exculpación suprallegal en los delitos fiscales en Brasil: un análisis politicodogmática. Tese de pós-doutorado apresentada junto ao Departamento de Direito Penal da Universidade de Salamanca. 2019.

Giddens, Anthony; Beck, Ulrich; Lash, Scott. Modernidade reflexiva. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

LOURENÇO, Luciano. Risco, perigo e crise: trilogia de base na definição de um modelo conceptual-operacional. In: Realidade e desafios na gestão de riscos: diálogo entre ciência e utilizadores. Coimbra: NICIF/Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2014.

SÁ, Alvino Augusto de. Criminologia clínica e execução penal: proposta de um modelo de terceira. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza. Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

Silveira, Renato de Mello Jorge. Crise econômica e reflexos penais. In: Silveira, Renato de Mello Jorge; Saad-Diniz, Eduardo. Repatriação e crime: aspectos do binômio crise econômica e direito penal. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

# DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DE REDES PARA UMA QUESTÃO ESTRUTURAL

<sup>1</sup>Rafael Rota Dal Molin

<sup>2</sup>Mariana Piaia Abreu

## 1. Introdução

Rowthorn e Ramaswamy (1999) definiram desindustrialização, em seu conceito clássico, como o fenômeno que ocorre redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total. Tregenna (2009) amplifica o conceito clássico e define desindustrialização como a situação em que o emprego industrial se reduz em face ao emprego total e o valor adicionada da indústria reduz em relação ao PIB.

Para Oreiro e Feijó (2010), duas observações importantes devem ser feitas quanto a desindustrialização: (i) o conceito de desindustrialização é condizente com o crescimento, até mesmo expressivo, da produção industrial em termos físicos; (ii) desindustrialização não está associada diretamente à reprimarização da pauta de exportação – se a desindustrialização vier acompanhada deste efeito, pode-se falar de desindustrialização como um efeito da “doença holandesa”.

Conforme o trabalho seminal sobre “doença holandesa” de Corden (1984), este fenômeno decorre de um aumento na renda do *setor de efervescência (booming)* da economia, que para o autor corresponde ao setor de atividades intensivas em recursos naturais, que se dá através do aumento dos preços dos produtos deste. A expansão do setor de efervescência afeta o *setor de atraso (lagging)*, que é o setor industrial e de construção civil, e o *setor de não-comerciáveis (non-tradeable)*, correspondente ao setor de serviços gerais.), pois gera o que autor chamou de “efeito gasto”, que é o uso da renda excedente do setor de efervescência, aumentando os preços do setor de não-comerciáveis, desta forma, há transferências setor de efervescência e de atraso para o setor de não-comerciáveis.<sup>126</sup>

### 1.1 Problema de pesquisa

A retração da indústria brasileira é advinda de tal doença holandesa, e assim um mal, ou se é reflexo de uma mudança estrutural, sendo assim, algo inerente ao processo de desenvolvimento econômico?

### 1.2 Justificativa

As análises convencionais sobre desindustrialização desconsideram que a estrutura setorial da economia brasileira se tornou mais densa e complexa. Os setores estão muito mais dependentes, o que complica a análise de como se compõem o setor de serviços, por exemplo,

---

<sup>126</sup> Acadêmico de Ciências Econômicas Universidade Presbiteriana Mackenzie

<sup>2</sup> Professora de Ciências Econômicas Universidade Presbiteriana Mackenzie

visando a forma de ver se a mudança estrutural foi para o bem ou para o mal. Como inovação metodológica, utiliza-se os insights da ciência de redes e tenta-se analisar como os setores, interagindo entre si, modificaram sua estrutura.

### 1.3 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é analisar a origem do processo de retração da indústria brasileira entre 1989 e 2019.

Os objetivos específicos são: (i) analisar a literatura relevante sobre o processo de desindustrialização para o Brasil e países correlatos; (ii) coletar dados da matriz insumo-produto e organizá-los em forma de redes; (iii) entender o comportamento dinâmico dos insumos em uma estrutura de redes e seu impacto na desindustrialização.

## 2. Referencial teórico

Squeef (2012, p. 10-11) elenca oito causas principais para o fenômeno da desindustrialização: (i) o próprio processo de desenvolvimento que ocorre no país, modificando a composição setorial e do emprego; (ii) o diferencial de produtividade entre a indústria e os demais setores da economia, fazendo com que os preços relativos dos produtos manufaturados caíam, tornando a participação da indústria inferior no PIB, além desta queda de preços estimular a substituição de manufaturados por serviços; (iii) a elasticidade-renda dos produtos manufaturados em países em desenvolvimento é maior do que em países desenvolvidos, fazendo com que a participação da indústria no emprego e no produto aumente nos países em desenvolvimento; (iv) terceirização de diversas atividades antes industriais às empresas prestadoras de serviços; (v) nova divisão internacional do trabalho, terceirizando mão-de-obra em países em desenvolvimento, de baixo custo e com taxas de câmbio desvalorizadas, fazendo com que aumente a exportação de produtos produzidos em países em desenvolvimento; (vi) investimento, típico do setor industrial, modifica a participação dos manufaturados na demanda total e assim, na participação da indústria no emprego e produto total; (vii) as políticas de liberalização comercial e desregulamentação financeira teriam feito com que o setor manufatureiro se reduzisse prematuramente; (viii) a doença holandesa, que consiste em forte aumento de exportações de produtos primários e serviços em detrimento do setor industrial<sup>127</sup>.

Dentre as pesquisas mais relevantes na literatura, destacam-se as apresentadas no Quadro 1, em que estão divididas entre três grupos, o primeiro de autores que utilizam indicadores clássicos de desindustrialização, emprego e valor adicionada da indústria de transformação em relação à economia como um todo, e analisam a composição intrassetorial da indústria, e produtividade ao longo do tempo e a composição das exportações e importações. O segundo grupo analisa a desindustrialização como restrita a alguns setores, também chamada de desindustrialização relativa. O último grupo considera que não há desindustrialização no Brasil.

---

<sup>127</sup> Vale ressaltar que “[...] doença holandesa e desindustrialização são conceitos que podem ou não ser correlatos. Enquanto a primeira acarreta o surgimento da segunda, a desindustrialização pode ocorrer simplesmente em função do processo de desenvolvimento econômico. Assim, tratar ambos os fenômenos sem distinção, além de representar um equívoco metodológico, não permite aferir adequadamente nenhum dos dois fenômenos.” (SQUEEF, 2012, p. 13).

Ótica	Pesquisas	Análise
<p style="text-align: center;"><b>Indicadores clássicos de desindustrialização : emprego e o valor adicionado da indústria de transformação em face do restante da economia</b></p>	Rowthorn; Ramaswamy (1997)	Desindustrialização não é um fenômeno negativo, mas é a consequência natural do dinamismo industrial em uma economia já desenvolvida.
	Rowthorn; Ramaswamy (1999)	A maior causa da desindustrialização adveio de fatores internos.
	Marquetti (2002)	A indústria de transformação da economia brasileira tem passado por um processo de desindustrialização desde os anos 1990, tanto em termos da participação do emprego como da participação na valor adicionado.
	Rowthorn; Coutts (2004)	Crescimento econômico e investimento explicam a desindustrialização.
	Bonelli (2005)	A queda da participação relativa da indústria no emprego formal e na ocupação (formal e informal) parecem ter se estabilizado a partir de 1998. A comparação entre as décadas de 1960 e 1990 indica que neste período houve aumento da participação do emprego industrial no emprego total, indicando que a desindustrialização está limitada ao período posterior a 1990. Não há tendência inexorável de perda de peso da indústria em nossa economia, já que a elasticidade de crescimento da indústria em relação ao do PIB é provavelmente superior à unidade, desde que a economia consiga crescer mais do que certa taxa-limite.
	Dasgupta; Singh (2006)	Melhor conceito de desindustrialização: "Cambridge View", desindustrialização representa um estado patológico quando a economia deixa de ser capaz de atingir o seu pleno potencial de crescimento, emprego e utilização de recursos (caso britânico nos anos 1970 e 1980). Dois tipos de desindustrialização nos países em desenvolvimento: (i) emprego industrial não está se expandindo no setor formal, mas está crescendo a uma taxa de respeitavelmente rápido na grande setor informal (caso indiano); (ii) Consenso de Washington obrigou países a dar resposta à crise da dívida, fazendo com que ocorresse nestes países uma mudança estrutural, com os países se especializando na sua vantagem comparativa atual, ao invés da sua vantagem comparativa dinâmica de longo prazo; assim, estes países apresentam sinais de insuficiência industrial, e a capacidade de desenvolver serviços modernos

		(desindustrialização patológica - caso dos países Latino Americanos e Africanos nos anos 1980 e 1990)
	Bresser-Pereira (2007)	No Brasil a desindustrialização é regressiva, consequência da doença holandesa e da política de atrair poupança externa.
	Palma (2005)	O impulso original para a desindustrialização está diretamente relacionado a uma queda contínua com o passar do tempo da real relação do tipo U invertida para os países de média e alta renda.
<b>Desindustrialização relativa ou restrita a alguns setores</b>	Feijó; Carvalho; Almeida (2005)	Processo de desindustrialização: indústrias têxteis, de fabricação de aparelhos e equipamentos de material elétrico e de fabricação de aparelhos e equipamentos de material eletrônico.
<b>Não há desindustrialização</b>	Nassif (2008)	Não há desindustrialização no Brasil de acordo com a hipótese levantada por Palma (2005).
	Bonelli; Pessoa (2010)	A evidência passada não autoriza diagnosticar a existência de um processo de desindustrialização no Brasil. A perda de participação da indústria brasileira no PIB reflete, principalmente, o contexto macroeconômico: o baixo crescimento do nível de atividade em diversas fases desde os anos 1990 em um ambiente de juros e carga tributária muito elevados tem papel fundamental na explicação do lento crescimento da indústria em subperíodos específicos.

Quadro 1 – Revisão bibliográfica da desindustrialização

Fonte: Elaboração própria.

No primeiro grupo tem o trabalho seminal da área de Rowthorn e Ramaswamy (1997), em que os autores creditam grande parte da desindustrialização como resultado do diferencial de produtividade da indústria, que é um setor tecnologicamente progressivo, e dos serviços, que são tecnologicamente estagnados. Rowthorn e Ramaswamy (1999), em um trabalho posterior, analisaram os efeitos de algumas variáveis na participação dos empregos industriais no emprego total: saldo da balança comercial afeta positivamente; importações de manufaturados dos países em desenvolvimento têm efeito negativo; formação bruta de capital fixo (FBKF) tem efeito relevante e positivo. Assim, para os autores, o declínio da participação do emprego industrial no emprego total decorreu do processo natural de crescimento econômico e da redução da participação da FBKF como proporção do PIB. Já Rowthorn e Coutts (2004) analisaram que há um impacto positivo da balança comercial dos manufaturados e um impacto negativo do grau de abertura da economia na participação do emprego industrial no emprego total. Para Bonelli (2005) a produtividade da mão-de-obra industrial é pró-cíclica, evidenciando o efeito Kaldor-Verdoorn na indústria; como consequência, o ritmo de aumento da produtividade depende do ritmo de aumento da produção.

Palma (2005) analisa as curvas com formato de U invertido com relação ao emprego e conclui que elas não são estáveis ao longo do tempo e que seguem uma tendência de declínio. Para este autor, as fontes da desindustrialização são: (i) relação de “U invertido” entre o emprego industrial e a renda per capita; (ii) a relação em declínio entre renda per capita e emprego industrial; (iii) declínio na renda per capita correspondendo ao ponto de virada da regressão; (iv) doença holandesa

Dasgupta e Singh (2006) enfatizam que para o Brasil, a diferença entre a taxa de crescimento do setor manufatureiro e a taxa de crescimento do PIB se tornou negativa a partir dos anos 1980, concomitantemente a um hiato positivo em relação ao setor de serviços capacidade de desenvolver serviços modernos. Para Bresser-Pereira (2007) o processo de desindustrialização da economia brasileira é acompanhado pela apreciação do câmbio real, redução da acumulação de capital e déficit comercial crescente da indústria, concentrado nos setores de maior intensidade tecnológica, mostrando que o processo de desindustrialização é fruto da “doença holandesa”.

Feijó, Carvalho e Almeida (2005) são representantes do grupo que defende a desindustrialização relativa. Para os autores a indústria como um todo praticamente não alterou sua participação no PIB entre 1991 e 2003, o que houve uma maior concentração em um número menor de setores e, assim da participação percentual do emprego.

Para Nassif (2008) e Bonelli e Pessoa (2010), não há tal fenômeno de desindustrialização no Brasil. Para Nassif (2008) há aumento da produtividade na indústria nos anos 1990, em face do fato de que a perda de participação da indústria de transformação no PIB, que ocorreu antes das reformas estruturais ocorridas naquela década. Bonelli e Pessoa (2010) defendem que a perda de importância da atividade industrial não é nítida. Para os autores o que ocorreu foi: (i) perda de participação da indústria na economia desde meados dos anos 1970, mas quando se faz a avaliação com as séries expressas em preços constantes a perda é bem menor do que se imaginava; (ii) perda de importância da indústria desde 1991 (como a atividade industrial diversificou-se espacialmente de forma substancial, essa evidência é inconclusiva); (iii) os dados de emprego das Contas Nacionais indicam que não houve perda de participação do emprego industrial no total entre 1992 e 2007; (iv) pelos dados da RAIS existe perda de participação da indústria entre 1995 e 2009; (v) a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE indica que o emprego na indústria provavelmente aumentou em relação ao total; (vi) não há evidência de desindustrialização quanto à evolução do investimento fixo

Squeef (2012) traz a análise de diversos dados acerca da indústria brasileira, afim de concluir se há ou não processo de desindustrialização no Brasil. O autor discute a hipótese de desindustrialização brasileira sob uma ótica mais larga que a frequentemente encontrada na literatura. Para Squeef (2012, p. 50) “existem sinais controversos acerca da hipótese de desindustrialização no Brasil, no sentido depreciativo do termo.”..

De Lira (2013) traz o questionamento se a retração da indústria brasileira é de fato “doença holandesa”, algo pernicioso que deve ser rebatido, ou se pode ser caracterizado como parte de uma mudança estrutural, que faz parte do processo de desenvolvimento econômico. O autor defende que a composição do setor de serviços sugere o tipo de desindustrialização: se há expansão de serviços qualificados tem-se uma desindustrialização por transformação estrutural, já que há crescimento de serviços rudimentares e tradicionais indica-se um sintoma da doença holandesa.

Bresser-Pereira (2007) e Barbi e Marconi (2010) estão entre os economistas brasileiros que defendem que a perda de participação da indústria na economia é de fato sintoma da doença holandesa, devendo-se primordialmente à taxa de câmbio. Bresser-Pereira (2007) divide a taxa de câmbio em: taxa de câmbio de equilíbrio corrente e taxa de câmbio industrial; assim, quando a taxa de câmbio de equilíbrio corrente é menor do que a taxa de câmbio industrial, as empresas perdem competitividade e rentabilidade, manifestando assim um sintoma de doença holandesa.

A outra visão sobre a industrialização vê a retração do setor industrial como advinda de mudanças estruturais. As economias desenvolvidas experimentaram este processo, já que, possuindo uma indústria robusta, viram a agregação de valor se dar mais no setor de serviços do que no setor industrial. Bah (2007) estudou este fenômeno para países desenvolvidos e em desenvolvimento, partindo da premissa de que a transformação industrial é parte do processo de desenvolvimento econômico – influência de Kuznets (1971). A transformação se daria em duas fases: (i) recursos passam da agricultura para a indústria e serviços; (ii) recursos são realocados da agricultura e da indústria para os serviços. Os resultados de Bah (2007) mostram os processos de transformação estrutural entre os países desenvolvidos são semelhantes e se encaixam o padrão descrito por Kuznets.

No entanto, a análise dos processos de transformação estrutural nos países em desenvolvimento da África, América Latina e Ásia, leva a conclusões diferentes. A Ásia está seguindo um caminho mais próximo ao de países desenvolvidos, pois estes países têm elevadas quotas de produção industrial. Os países africanos têm quotas de produção agrícolas baixas e quotas de produção de serviços altas em uma faixa de muito baixo PIB *per capita*. Os países latino-americanos, por outro lado, tem quotas de produção agrícolas semelhantes aos dos países desenvolvidos, mas uma característica fundamental destes países é que eles se movem da primeira para a segunda fase de transformação estrutural em um nível baixo de PIB *per capita* e com baixa quota de produção industrial, conduzindo a quotas de produção elevadas de serviços, em torno do final do período. A Figura 3 resume os resultados de Bah (2007) para os países desenvolvidos (a) e para os países latino-americanos (b), que são de nosso interesse, por enquadrar o Brasil:

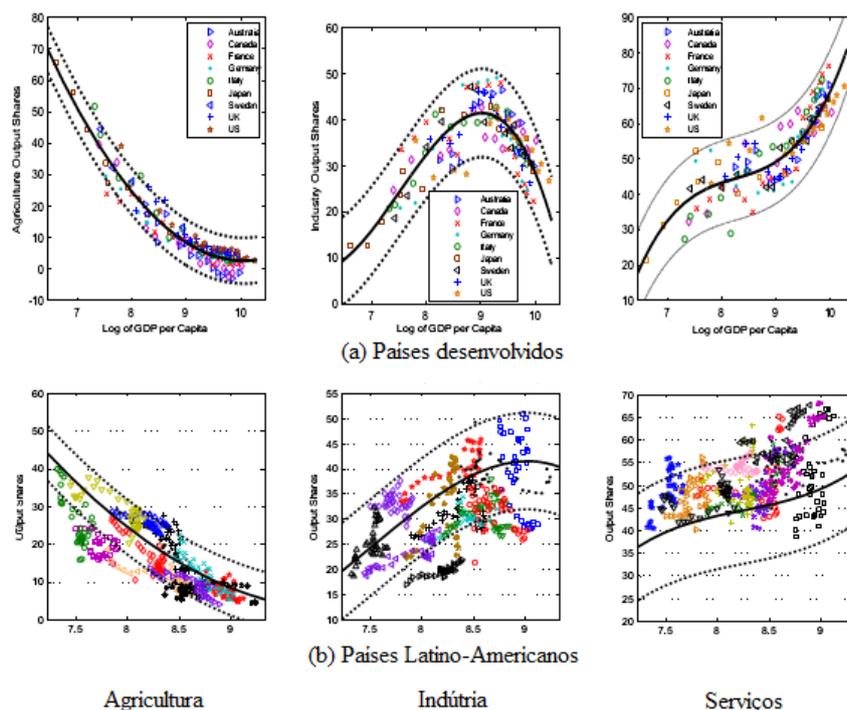


Figura 3 – Transformação estrutural: (a) países desenvolvidos e (b) países latino-americanos  
 Fonte: BAH, 2007, p. 6;16.

Outra conclusão importante de Bah (2007) é que há presença de transformação estrutural durante os períodos de estagnação ou recessão econômica. Muitos países africanos e latino-americanos experimentaram períodos de mudanças produção setorial significativas na direção “errada”, seguindo o autor, enquanto o PIB *per capita* estava em estagnação ou mesmo em declínio. Pode-se pensar, desta forma, numa convergência entre as diversas vertentes de literatura sobre desindustrialização no Brasil e o trabalho de Bah (2007), que atribuem à época da década perdida o início da desindustrialização brasileira, mais precisamente o ano de 1985.

### 3 Procedimentos metodológicos

Os métodos recentes desenvolvidos pela abordagem de redes permitem iniciar uma tentativa de resposta a questões cruciais sobre a estrutura da economia. Tais métodos, entretanto, ainda não têm sido devidamente contemplados em estudos do gênero no Brasil. Essa linha de pesquisa tem sido seguida pelos recentes modelos desenvolvidos pela nova economia social, enfatizando as interações entre os agentes econômicos como um importante componente da dinâmica de ajuste dos sistemas (DURLAUF; YOUNG, 2001).

Uma rede é representada como um grafo de um *conjunto de nós*  $N$ , com um número finito de membros  $n$ ; chama-se os nós de vértices e agentes. Uma rede é um par  $(N, g)$ , no qual  $g$  é uma matriz de adjacência  $n \times n$  em um conjunto de nós, e  $g_{ij}$  indica a relação entre os nós  $i$  e  $j$ . Neste trabalho, foca-se a discussão no caso em que  $g_{ij} \in \{0,1\}$  de tal forma que, ou a relação é presente ( $g_{ij} = 1$ ) ou ausente ( $g_{ij} = 0$ ). A relação entre os nós  $i$  e  $j$ , representado por nós  $ij \in g$ , é referida com um *link*, borda ou ligação.

O vizinho de um nó  $i$  em uma rede  $(N, g)$  é denotado por  $N_i(g) = \{j | ij \in g\}$ . O grau de um nó  $i$  em uma rede  $(N, g)$  é o número de vizinhos que  $i$  tem em uma rede. O coeficiente de agrupamento  $C(g)$ , que mede a exclusividade de um grupo, uma propriedade local, é a fração média de pares de vizinhos de um nó, que também são vizinhos um do outro. Um passeio em uma rede  $(N, g)$ , refere-se a uma sequência de nós,  $i_1, i_2, i_3, \dots, i_{K-1}, i_K$ , tal que  $i_k i_{k+1} \in g$  para cada  $k$  de 1 a  $K$ . O comprimento do passeio é o número de links, ou  $K - 1$ . Um caminho em uma rede  $(N, g)$  é um passeio em  $(N, g)$ ,  $i_1, i_2, i_3, \dots, i_{K-1}, i_K$ , de tal modo que todos os nós são distintos. Diz-se que a rede é conectada se existir um caminho em  $(N, g)$  entre cada par de nós  $i$  e  $j$ . A distância  $d_{ij}$  entre dois nós é o comprimento do caminho mais curto entre eles, ou seja, mede a separação típica entre dois nós, chamada de distância geodésica. O diâmetro  $D$  é definido como a distância máxima dentre todas as distâncias. O comprimento médio do caminho  $L(g)$ , uma propriedade global, é definido como a distância média entre dois nós, definindo assim a separação mais típica entre um par de nós.

Paras construir as redes utilizadas no trabalho, construiu-se uma matriz de adjacência baseada na matriz de insumo produto da economia brasileira, em que a partir de um determinado *threshold* dos coeficientes técnicos, atribui-se um valor unitário ao invés de nulo para a célula correspondente da matriz de adjacência. A matriz de adjacência, assim construída, possibilita computar diversas métricas da rede, como as medidas de centralidade. A matriz de coeficientes técnicos de produção,  $B_n$ , apresenta cada setor em relação a cada produto utilizado como insumo. O termo  $b_{ij}$ , representa a produção total do setor  $i$  que é necessária para produzir uma unidade de demanda final do setor  $j$ . A partir da Matriz de Coeficientes Técnicos Intersetoriais ( $B_n$ ), montou-se a rede de relações intersetoriais. Realizou-se um cálculo de média dos coeficientes técnicos,  $\mu$ , e então um corte para definir se os setores podem ser considerados como estando relacionados na rede. O corte foi definido arbitrariamente como dois desvios-padrão,  $\sigma$ , abaixo da média. Desta forma, tem-se:

$$g_{ij} = \begin{cases} 1; & b_{ij} \geq \mu - (2\sigma) \\ 0; & b_{ij} < \mu - (2\sigma) \end{cases} \quad (1)$$

Da relação apresentada em (1), constrói-se uma matriz binária, que mostra as relações intersetoriais da economia brasileira. O software utilizado para gerar as redes, bem como para calcular as medidas propostas é o UCINET 6 (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002).

Devido mudanças metodológicas por parte do IBGE e mudanças no Sistema de Contas Nacionais do Brasil, não existem bases de dados consistentes e padronizadas desde 1985, existem cortes e variações de setor e produtos que impedem a análise desses dados de uma fonte única. Para essa pesquisa será utilizada a base de dados do Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo, para 42 setores e 80 produtos (GUILHOTO; SESSO FILHO, 2005; 2010).

Há diversas formas de computar o grau de centralidade dos setores e da própria rede como um todo; em princípio, serão analisadas quatro medidas para caracterizar as redes de encadeamento setorial da economia brasileira, resumidas no Quadro 3:

Medida	Definição	Fórmula	Análise
--------	-----------	---------	---------

<p>Centralidade de Grau (<i>degree</i>)</p>	<p>Esta medida de centralidade avalia o número de setores com os quais cada setor interage (<math>k_i = \sum_{j=1}^n g_{ij}</math>). Indica o número de links que o nó <math>i</math> tem com os demais.</p>	$\langle k \rangle = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n k_i \quad (2)$	<p>Indica os setores mais conectados na rede e que, assim, seria elos cruciais na disseminação de informações. Mede a atividade dos setores.</p>
<p>Grau de intermediação (<i>betweenness</i>)</p>	<p>Baseia-se na frequência com que um setor situa-se entre pares de outros setores tomando por referência o caminho geodésico entre eles.</p>	$C_{bi} = \frac{\sum d_{zij}}{\sum d_{zj}}, \quad (3)$	<p>Refere-se à posição do setor na rede. Identifica os setores com maior poder de controle sobre a informação e eventuais lacunas estruturais no sistema.</p>
<p>Grau de proximidade (<i>closeness</i>)</p>	<p>Baseia-se na medida em que um determinado setor encontra-se próximo a todos os outros setores. Enfatiza a independência dos setores.</p>	$C_{ci} = \sum_{j=1}^n \frac{1}{d_{ij}} \quad (4)$	<p>Mede a distância entre os setores, em que os setores que têm a distância mais curta para outros setores são vistos como tendo o maior grau de centralidade.</p>
<p>Grau de centralidade autovetorial (<i>eigen vector centrality</i>)</p>	<p>Medida da conexão de um setor a outros com elevada centralidade de grau.</p>	<p><math>C_{ei} = i - \text{ésima entrada do autovetor unitário } \epsilon</math> (5) em que <math>\epsilon</math> é um autovetor associado ao maior autovalor da matriz adjacente. O valor de <math>\epsilon</math> é um vetor unitário <math>g\epsilon = \lambda\epsilon</math></p>	<p>Medida de eficiência dos setores. Mede se o setor está conectado a outros setores bem conectados.</p>

Quadro 3 – Medidas da centralidade

Fonte: Elaboração própria com base em PRELL, 2011, p.93-196.

#### 4 Cronograma de atividades

As atividades serão desenvolvidas conforme o cronograma abaixo:

Atividades	Meses											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Levantamento de dados e elaboração teórica	X	X	X					
Tratamento dos dados e elaboração das redes				X	X	X	X	X
Análise dos resultados							X	X
Finalização do relatório								X X

## 5 Referências Bibliográficas

BAH, E. H. Structural Transformation in Developed and Developing Countries. The University of Auckland. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, n. 10655, sep., 2007.

BONELLI, R. *Industrialização e Desenvolvimento: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil*. In: Seminário Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento. São Paulo: FIESP; IEDI, 28 nov. 2005.

BONELLI, R.; PESSOA, S. A. *Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia (IBRE)/FGV. Texto para Discussão, n. 7, 2010.

BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S.. *Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação*. In: BACHA, E. BOLLE, M. B. (Org.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; FREEMAN, L. C. *Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Macroeconomia da estagnação*. São Paulo: Editora 34, 2007.

CORDEN, W. M. Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation. *Oxford Economic Papers*, v. 36, n. 3, p. 359-380, 1984.

DASGUPTA, S.; SINGH, A. *Manufacturing, services and premature deindustrialization in developing countries: A Kaldorian analysis*. Research Paper, United Nations University (UNU), 2006.

DE LIRA, F. R. F. T. *Desindustrialização no Brasil: mudança estrutural ou doença holandesa?*. *Revista Economia & Tecnologia*, v. 9, n. 1, 2013.

DURLAUF, S.; YOUNG, H. P. The new social economics. In: DURLAUF, S.; YOUNG, H. P. *Social Dynamics*. Washington: The Brookings Institution, p. 1-14, 2001.

FEIJÓ, C.A.; CARVALHO, P.G.; ALMEIDA, J.S.G. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?. *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)*, novembro, 2005.

GUILHOTO, J. J. M.; SESSO FILHO, U. A. Estimação da Matriz Insumo-Produto Utilizando Dados Preliminares das Contas Nacionais: Aplicação e Análise de Indicadores Econômicos para o Brasil em 2005. *Economia & Tecnologia*, v. 23, p.53-62, 2010.

GUILHOTO, J. J. M.; SESSO FILHO, U. A. Estimação da Matriz Insumo-Produto a Partir de Dados Preliminares das Contas Nacionais. *Economia Aplicada*, v. 9, n. 2, p. 277-299, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Classificação Nacional de Atividade Econômicas Versão 2.0 (CNAE 2.0)*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Comissão Nacional de Classificação (Concla), 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/classificacoes/cnae2.0/cnae2.0.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual)*. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistemas de Contas Nacionais: Matriz Insumo-Produto Brasil 1985*. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Nacionais/Matriz\\_de\\_Insumo\\_Produto/1985/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Matriz_de_Insumo_Produto/1985/)>. Acesso em: 12 set. 2013.

KALDOR, N. *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an Inaugural Lecture*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

KALDOR, N. Economic growth and the Verdoorn Law - A Comment on Mr Rowthorn's Article. *The Economic Journal*, n. 340, v. 85, p.891-896, 1975.

KALDOR, N. The Case for Regional Policies. *Scottish Journal of Political Economy*, n. 17, p. 337-348, 1970.

KALDOR, N. The Irrelevance of Equilibrium Economics. *The Economic Journal*, n. 82, p. 1237-1255, 1972.

KUZNETS, S. Notes on stage of economic growth as a system determinant. In: ECKSTEIN, A. (Ed). *Comparison of economic system: theoretical and methodological approaches*. Berkeley: University of California Press, 1971, p. 243-267.

MARQUETTI, A. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. *Estudos econômicos*, v. 32, n. 1, p. 103-124, 2002.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (PDET), Brasília: Coordenação geral de Estatísticas do Trabalho, 2011. Disponível em: <<http://sgt.caged.gov.br/>> Acesso em: 22 dez. 2014.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil?. *Revista de economia política*, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos eo caso brasileiro. *Revista de economia política*, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

PALMA, J. G. Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”. In: *Conferência de Industrialização, desindustrialização e desenvolvimento*. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2005.

PRELL, C. *Social network analysis: History, theory and methodology*. Washington: Sage, 2011.

ROWTHORN, R. E.; RAMASWAMY, R. *Deindustrialization: causes and implications*. IMF Working Paper, n. 97/42, 1997.

ROWTHORN, R. E.; RAMASWAMY, R. Growth, trade, and deindustrialization. *IMF Staff papers*, v.46, n. 1, p. 18-41, 1999.

ROWTHORN, R; COUTTS, K. De-industrialisation and the balance of payments in advanced economies. *Cambridge Journal of Economics*, v. 28, n. 5, p. 767-790, 2004.

SQUEFF, G. C. *Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão, n. 1747, 2012.

TREGENNA, F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, n. 3, p. 433-466, 2009.

## DESENVOLVIMENTO DE NEGÓCIO COM IMPACTO SOCIAL POR MEIO DE CRIAÇÃO DE VALOR COMPARTILHADO NA ONG ASSOCIAÇÃO RAINHA DA PAZ

Lucas Rodrigues Lomelino<sup>128</sup>  
Lilian Aparecida Pasquini Miguel<sup>129</sup>  
Samira Vasconcellos Miguel<sup>130</sup>

### RESUMO

O presente trabalho debruça-se sobre o contexto da Associação Rainha da Paz, organização social estabelecida na zona sul da cidade de São Paulo, diante da oportunidade de se ofertar profissionais e produtos de panificação para o mercado de trabalho, possibilitando uma nova fonte de receita para a sustentabilidade de sua missão. O principal resultado foi a ideação e implantação do modelo de negócio social para o aproveitamento da oportunidade no formato de panificadora, em fase de testes de mercado, visando tornar-se uma via constante para jovens de baixa renda acessarem o mercado de trabalho. A principal inovação aplicada foi no modelo para organização da sociedade civil com negócio de impacto social, bem como formas específicas de inovação quanto à cadeia de valor, mercado e tecnológica, com impacto imediato na diversificação financeira e qualificação administrativa da Associação, sustentando sua missão na busca pelo desenvolvimento social, por meio da acessibilidade ao mercado de trabalho, e uma alternativa digna para seus moradores. Destaca-se a complexidade da implantação em função da cultura interna vigente, assim como a dificuldade na obtenção de investimentos externos, gerando resistências à implementação, uma vez que no Brasil, ainda não há uma configuração jurídica própria para o tipo de negócio desenvolvido.

**Palavras chaves:** Negócio Social; Organização da Sociedade Civil; Criação de Valor Compartilhado; Desenvolvimento de Negócios; Sustentabilidade.

---

<sup>128</sup> Mestre em Administração do Desenvolvimento de Negócios, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – [lucas.lomelino@hotmail.com](mailto:lucas.lomelino@hotmail.com) – Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3914447328975927>

<sup>129</sup> Doutora em Administração e Docente pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – [lilian.miguel@mackenzie.br](mailto:lilian.miguel@mackenzie.br) – Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9330290531104495>

<sup>130</sup> Mestre em Direito pela Fundação Getúlio Vargas – [samiravmiguel@gmail.com](mailto:samiravmiguel@gmail.com) - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5607336173645932>

## Business Development with Social Impact by Creating Shared Value at the NGO Associação Rainha da Paz

**ABSTRACT:** This paper focuses on the context of Rainha da Paz Association, a social organization established in the south of the city of São Paulo, given the opportunity to offer professionals and bakery products to the labor market, enabling a new source of revenue for the sustainability of its mission. The main result was the ideation and implementation of the social business model to take advantage of the opportunity in a bakery format, undergoing market tests, aiming to become a constant route for low-income young people to access the labor market. The main applied innovation was in the model for social organization with a social impact business, as well as specific forms of innovation regarding the value chain, market and technology, with an immediate impact on the financial diversification and administrative qualification of the Association, supporting its mission in the search for social development, through accessibility to the labor market, and a dignified alternative for its residents. We highlight the complexity of implementation due to the current internal culture, as well as the difficulty in obtaining foreign investments, generating resistance to implementation, since in Brazil, there is no legal configuration for the type of business developed.

**Key words:** Social business; social organization; shared value creation; business development; sustainability.

## Desarrollo empresarial con impacto social mediante la creación de valor compartido en la ONG Associação Rainha da Paz

**RESUMÉN:** El presente trabajo se centra en la Asociación Rainha da Paz, organización social establecida en la zona sur de la ciudad de São Paulo, que brinda la oportunidad de ofrecer profesionales y productos de panadería al mercado laboral, lo que posibilita una nueva fuente de ingresos para la sostenibilidad de su misión. El principal resultado fue la ideación e implementación del modelo de negocio social para aprovechar la oportunidad en el formato de panadería, pasando por pruebas de mercado, con el objetivo de convertirse en una ruta constante para que los jóvenes de escasos recursos accedan al mercado laboral. La principal innovación aplicada fue en el modelo de organización social con impacto social empresarial, así como formas específicas de innovación en la cadena de valor, mercado y tecnología, con impacto inmediato en su diversificación financiera y calificación administrativa, apoyando su misión en la búsqueda de desarrollo social y una alternativa digna para sus residentes. Destacamos la complejidad de la implementación debido a la cultura interna actual, así como la dificultad para obtener inversiones externas, generando resistencias a la implementación, ya que en Brasil aún no existe una configuración legal para el tipo de negocio desarrollado.

**Palabras llave:** Social Business; Organización social; Creación de valor compartido; Desarrollo de negocios; Sustentabilidad.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho debruça-se sobre a Associação Rainha da Paz, organização da sociedade civil que há trinta anos trabalha pela transformação social de famílias que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social na zona sul da cidade de São Paulo (Brasil), e da dificuldade que possui de conquistar a independência financeira atuando dentro do formato comum ao Terceiro Setor, tradicionalmente vinculado aos donativos, à filantropia e aos convênios públicos.

Baseando-se em tendências de mercado, um novo e crescente contexto de negócios com impacto social surgindo no Brasil, além de pesquisas e análises aplicadas à realidade da Associação, foi possível identificar demandas específicas do mercado de alimentos por funcionários e produtos de qualidade de padaria e confeitaria.

A partir do reconhecimento de recursos e experiências que a Associação possui, observou-se uma oportunidade a ser explorada mercadologicamente. O principal objetivo deste esforço é transformar o modelo de negócio da Associação Rainha da Paz de forma a maximizar a sua sustentabilidade financeira, expandindo seu impacto social, por meio de uma solução que atenda as demandas da oportunidade observada.

Para a elaboração deste trabalho, foi adotada a metodologia de solução de aproveitamento de oportunidades de Marcondes, Miguel, Franklin e Perez (2017), para trabalhos práticos e aplicados no desenvolvimento de negócios em administração e contabilidade, sendo importante enfatizar que este artigo é baseado no trabalho de conclusão de um dos autores, tendo sofrido alterações, com exclusões e inclusões feitas por seus autores.

Ademais, o propósito deste artigo é sobretudo apresentar o modelo adotado (Modelo C), como solução para a Associação Rainha da Paz, razão pela qual foram omitidos detalhes a respeito das análises financeiras, assim como planos minuciosos de implantação.

A estrutura deste documento é composta pela seção de entendimento da oportunidade, onde se apresenta a Associação Rainha da Paz, o mercado a que pertence e a caracterização da oportunidade. Segue-se pela seção de diagnóstico da oportunidade identificada, subsidiada por pesquisas que viabilizaram a proposta de solução, seguida das análises de viabilidade financeira.

Finaliza-se com os capítulos de intervenção, em que são detalhadas as questões e complexidades enfrentadas na concepção e implantação do projeto, a avaliação do processo e resultados, e, então, as considerações finais e contribuições.

## 2 ENTENDIMENTO DA OPORTUNIDADE

### 2.1 O serviço e a empresa

A Associação Rainha da Paz é uma organização da sociedade civil, que segundo seu próprio site, possui a missão de:

Promover o desenvolvimento humano por meio do atendimento às necessidades básicas e da transformação social pela educação, capacitação profissional e de atividades culturais; oferecidos às famílias das comunidades da Zona Sul da Cidade de São Paulo, visando a valorização do ser humano e a melhoria da qualidade de vida.

A Associação teve início informalmente no ano de 1988, quando sua Fundadora e atual Presidente, percebeu que sua vida deveria ser dedicada aos mais pobres. Junto de um grupo de mulheres, formado tanto por pessoas de seu círculo de amizade pessoal, quanto de moradoras da própria região, ela iniciou um ciclo de atividades que se baseavam em mapear as comunidades do Jd. São Luís, distribuir cestas básicas e organizar a população para representá-la diante do poder público, tendo sempre em vista a melhoria na qualidade de vida dos moradores do bairro por meio da transformação social.

Aos poucos, percebia-se que a atuação da Associação já exercia efeito na realidade da região, uma vez que as ruas foram asfaltadas, linhas de transporte público foram inauguradas e a coleta de lixo passou a existir. Por outro lado, observou-se a necessidade da formalização para que se pudesse expandir sua atuação em várias frentes e assim foi feito pioneiramente, uma vez que não existiam associações semelhantes na região.

Com a formalização, obteve-se a possibilidade de se adquirir uma sede própria e, sob a direção da Fundadora, foram criados diversos núcleos de trabalho, todos visando um aspecto de necessidade das famílias do bairro. Ao longo do tempo, em razão de sua forte dependência de recursos públicos, a

Associação enfrentou muitas dificuldades, impostas pelas mudanças de gestores do poder público e pela influência de facções criminosas. Mas pela perseverança no trabalho, outras associações começaram a surgir e atuar na região, servindo-se de toda a experiência adquirida pela Associação Rainha da Paz, de tal forma que estabeleceu-se um relacionamento de cooperação entre as várias associações hoje existentes para melhor atenderem à demanda existente.

A Rainha da Paz possui quatorze núcleos de trabalho, dos quais oito são da área da educação (creches para crianças de zero a quatro anos de idade, com sedes próprias) e seis são da assistência social, entre eles: o núcleo de convivência para idosos, o curso de padaria e confeitaria que preparam para o mundo do trabalho, os núcleos para jovens e crianças, a escola de alfabetização para adultos e o programa de nutrição para recém-nascidos. O público-alvo são as famílias menos favorecidas que reside no bairro, oportunizando um atendimento que resgate a dignidade humana dessas famílias, em contraponto às alternativas que se apresentam na realidade diária desses moradores, como o crime ou a utilização de drogas. Toda a operação de atendimento a mais de duas mil famílias é realizada pelo trabalho de duzentos e sessenta funcionários.

Culturalmente, a Associação foi construída a partir do conceito de caridade, do voluntariado e da filantropia, e cresceu principalmente a partir de convênios diretos e indiretos com o poder público e de poucas doações pontuais. Esse fator gerou uma dependência financeira e um atraso em relação às outras organizações da sociedade civil, que já possuem uma diversidade de fontes de captação de recursos consolidada e operacional.

Diante desse fato, destaca-se que a Associação Rainha da Paz possui uma grande quantidade de recursos, porém provenientes quase que exclusivamente do Poder Público. Estes podem ser utilizados apenas para os custos de atendimento direto (como folha de pagamento de professores e materiais didáticos), de forma que todo o custo da estrutura administrativa apresentada necessita se sustentar a partir de outras fontes de recurso, tornando frágil a sustentabilidade financeira e colocando em risco a própria missão da Associação a longo prazo.

Um exemplo desse tipo de convênio é a unidade que interessa ao presente projeto: o curso de padaria e confeitaria que se oferece, desde o ano de 2005. Este programa oferta aos jovens de alta vulnerabilidade social da região uma formação prática e teórica de padaria e confeitaria, uma rotina constante de oficinas e palestras sobre cidadania e projeto de vida, além do trabalho de visitas domiciliares e integração com a comunidade.

Foram formados mais de 1.200 jovens ao longo desses anos, dando-lhes a possibilidade de encontrarem na formação gastronômica um meio de transformação social. O curso possui sede própria localizada dentro da comunidade Fim de Semana, no Jardim São Luís, na zona sul da cidade de São Paulo.

Com essa estrutura, o curso consegue atender 90 jovens nos turnos da manhã e tarde, de segunda à sexta, com uma equipe própria de sete funcionários, profissionais com formação e experiência em produção de produtos de padaria e confeitaria para o mercado e para eventos. Os gestores da Associação encaram que o diferencial do curso diante de outras iniciativas semelhantes, que trabalham com o mesmo público-alvo e temática, é a abordagem profunda na formação humana, além da técnica.

Essa abordagem possibilita que o jovem aprenda a como se portar diante dos desafios que o ambiente profissional possa lhe exigir, em termos de liderança, comunicação, trabalho em equipe e diversidade. Por outro lado, não se oferece um acompanhamento formal aos ex-alunos e não há relacionamento de parceria estabelecido com empresas que poderiam emprega-los, práticas que podem se observar em outros cursos.

O convênio desse programa com a prefeitura da cidade exige uma renovação anual, que depende tanto dos resultados atingidos, quanto da visão e disponibilidade dos recursos de cada gestão pública, o que torna o trabalho a longo prazo instável e limitado.

## 2.2 Os concorrentes e o mercado

Segundo Paes (2010), o Terceiro Setor é o conjunto de organismos, organizações, ou instituições sem fins lucrativos, dotados de autonomia e administração próprias que apresentam como função principal atuar voluntariamente na sociedade civil, visando o seu aperfeiçoamento. Essas organizações possuem cinco principais características, segundo Salamon (1998): (1) oriundas da iniciativa privada; (2) não possuem fins lucrativos; (3) institucionalizadas, ou seja, são legalmente constituídas; (4) auto administradas, e (5) possuem algum grau de participação voluntária.

Essas organizações e agrupamentos sociais exercem um papel relevante em vários setores da sociedade civil, como: defesa dos direitos humanos, na proteção do meio ambiente, apoio às populações mais necessitadas, assistência à saúde, à educação, aos direitos da mulher, aos direitos dos indígenas, da criança, do idoso, do consumidor, entre outros. O termo ONG (Organização Não Governamental) foi utilizado em 1945, na ONU (Organização das Nações Unidas), pela primeira vez para se referir às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que não estivessem vinculadas a um governo específico.

O sistema jurídico brasileiro reconhece como organizações do Terceiro Setor as entidades de interesse social sem fins lucrativos, como as associações e as fundações de direito privado, com autonomia e administração próprias, cujo foco é o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos coletivos e emergentes, de acordo com França, Andrade, Silva, Monello, Carvalho, Mol, Martins, Campelo, Grazioli e Paes (2015). O termo ONG não está definido na jurisdição brasileira, sendo utilizado informalmente.

A OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), sim, representa as pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos, regulada pela Lei Federal 9.790, de março de 1999, segundo Grazioli (2016). Para tal qualificação são necessárias disposições estatutárias e organizacionais, além de ser necessário atender a alguma das seguintes finalidades: saúde, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento social e econômico, geração de emprego, voluntariado, assistência social, educação, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros direitos universais.

Assim, é possível se obter o Termo de Parceria com o poder público, podendo acessar recursos públicos e privados. Recentemente, a partir da Lei 13.019/14, foram caracterizadas as OSCs (Organizações da Sociedade Civil), das quais as OSCIP são uma espécie, definindo-as como entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuem resultados, aplicando-os completamente em seu objeto social, imediatamente ou constituindo um fundo. Como terminologia, ao longo do trabalho, será utilizada a sigla OSC em referência ao modelo de negócio da Associação Rainha da Paz.

O aumento de entidades tipo ONG no Brasil ocorreu em paralelo à redemocratização, onde as primeiras entidades surgiram por volta de 1960 e 1970 e ganharam força no Brasil em 1990. O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), segundo o portal G1, demonstra o aumento que houve no número de novas ONGs dos anos de 1996 e 2002, crescendo 157% no país. Porém, este número caiu entre 2002 e 2005, em que a taxa foi de 22,6% para 8,8%, em 2006.

Segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), existem mais de 780 mil OSCs ativas no país, sendo que 156 mil se situam no estado de São Paulo, 20.305 na cidade de São Paulo e especificamente 757 no bairro Jardim São Luís.

Por atuar no Terceiro Setor, toda a dinâmica dos aspectos mercadológicos se aplica de forma relativa ao contexto em que a Associação Rainha da Paz se encontra. Os gestores não entendem, por exemplo, que o conceito de concorrência se aplica diretamente já que, inclusive, se oferece todo o suporte para outras associações que desejem atuar na localidade. Por outro lado, por existirem muitas atualmente, todas com causas significantes, os meios tradicionais de captação de recursos tornam-se mais desafiadores, num cenário de recursos escassos.

O guia Lições da Prática apresenta que as organizações da sociedade civil possuem um desafio muito concreto quanto ao acesso a recursos financeiros, que tradicionalmente dependem de donativos financeiros e materiais, parcerias e eventos, além dos convênios com o governo que apresenta cortes significativos em seus orçamentos filantrópicos e públicos no panorama atual (Instituto de Cidadania Empresarial, 2017).

A partir desse contexto observa-se um movimento de criação de formas alternativas de sustentabilidade financeira, inclusive identificando oportunidades de mercado que possam aproveitar para gerar renda, sem que haja desvio de propósito e missão.

Segundo Porter (2013), a organização não governamental, além das políticas públicas, normalmente é a forma organizacional que se cria para a solução de problemas sociais, porém, não há um progresso social suficientemente rápido, basicamente por falta de recursos para se escalar as soluções existentes. Isso se deve ao fato de que os recursos se encontram concentrados em negócios, pois esses criam valor para o cliente, por meio do atendimento de necessidades, gerando lucro e atraindo investidores, segundo o autor.

A criação de valor estabelece ou aumenta a qualificação do cliente em relação aos benefícios entregues, por meio de sua disposição de: (1) pagar por um novo benefício, (2) pagar mais por algo percebido como melhor, ou (3) escolher receber um benefício anteriormente disponível, porém, com menor custo (Priem, 2007).

A criação de valor ao cliente é essencial para os negócios atingirem vantagem competitiva, já que consiste na compreensão de que o consumidor deve estar satisfeito com os benefícios que lhe são entregues, como apontam Othman e Sheehan (2011).

Porter e Kramer (2011) defendem que a solução sustentável dos problemas sociais se encontra no princípio de criação de valor compartilhado ou valor social, que versa sobre a necessidade de que haja a geração de valor econômico de forma que se crie também valor para a sociedade, afastando-se da tradicional filantropia e se aproximando da visão de mercado ao se buscar soluções sociais, conectando o progresso social ao sucesso dos negócios. Desta forma, apresentam-se novas possibilidades de se atender demandas sociais, criando diferenciação, ganhando eficiência e expandindo mercados por meio dos benefícios aos investidores.

Pode-se, então, depreender que os negócios podem se aproximar da lógica social e que as organizações da sociedade civil podem se aproximar da lógica de mercado, buscando soluções de impacto sustentáveis e aproveitando o que cada visão possui de mais valioso. O conceito de valor compartilhado também se baseia na inovação e colaboração entre empresas, organizações da sociedade civil e governo, mostrando que é possível o desenvolvimento social mais ágil e eficiente se houver o alinhamento estratégico do que cada esfera pode e deve contribuir. O movimento dos negócios de impacto social baseia-se exatamente na criação de iniciativas que possuam o princípio do valor compartilhado, com a possibilidade de se concretizarem por meio de diversos modelos de negócios.

De acordo com Yunus, Moingeon e Lehmann-Ortega (2010), negócio social tem o objetivo de melhorar a vida da população de baixa renda. Assemelha-se aos negócios mercadológicos ao ofertar produtos, tendo seus clientes, receitas e custos, mas também, como preocupação principal, a questão social.

O Instituto Quintessa (2015), utilizando-se da Carta de Princípios para Negócios de Impacto Social no Brasil, postula que negócios de impacto visam gerar impacto socioambiental, bem como resultado financeiro e sustentável.

Como pode ser observado na Figura 1, o ICE (Instituto de Cidadania Empresarial) apresenta diversos modelos de negócios possíveis de serem criados entre empresas puramente comerciais e organizações da sociedade civil que não possuem geração de renda alguma.

Figura 1. *Continuum* de modelos de negócios



Fonte: ICE – Instituto de Cidadania Empresarial (2019)

O continuum apresenta que o modo de se encarar problemas sociais está evoluindo para novos formatos de organizações, que começam a compor um novo contexto para o terceiro setor. Entre a tradicional organização da sociedade civil sem geração de receita e a empresa puramente comercial, surgem: a organização da sociedade civil com geração de renda, a organização da sociedade civil com negócio social, cooperativas, negócios sociais com e sem a restrição na distribuição de dividendos.

Sobre a criação de um modelo em que uma organização da sociedade civil possui um negócio com impacto social, o guia de Lições da Prática indica que o potencial mercadológico e competitivo das organizações da sociedade civil passou a ser reconhecido uma vez que experiências, conhecimentos e metodologias criadas por elas são transformadas em tecnologias sociais com valor de mercado.

Para se explorar esse potencial apresentam-se dois caminhos possíveis: o da criação de uma unidade de negócio principalmente com a finalidade de se ter uma postura mais proativa de venda, contando com uma equipe dedicada que pode prospectar projetos; e o da criação de uma empresa, que já possui maior grau de autonomia e liberdade para definição de estratégias e consolidação de sociedades.

Ainda segundo o guia de Lições da Prática, há pareceres positivos de escritórios de advocacia com prestígio no Brasil sobre a constituição de sociedade entre ONGs e empresas ou indivíduos. Porém, não há legislação própria para o ambiente de negócios de impacto social no Brasil. Esta situação obriga os negócios de impacto social a se adaptarem a uma das formas jurídicas já existentes, determinando fatores de sua sustentabilidade, como remuneração de dirigentes e distribuição de dividendos.

Yunus, Moingeon e Lehmann-Ortega (2010) defendem que não haja a distribuição de dividendos, já que se houver a necessidade de se escolher entre lucro e social - com a presença de investidores esperando receberem seus benefícios - sempre se optará pelo lucro e a atenção ao social diminuirá. Em contrapartida, Porter e Kramer (2011) defendem que exista distribuição para que mais investidores se atraiam aos negócios de impacto social e, portanto, haja mais rapidez no progresso social.

Há um caminho intermediário possível que encontra seu fundamento na prática do investimento a fundo perdido (ou subvenção; ou ainda financiamento não-reembolsável) que, segundo a IDR Consultoria (2019), consiste em se investir capital em projetos que tragam retorno à sociedade, de tal forma que o benefício ao investidor não seja financeiro. Caso a meta de impacto social não seja atingida,

deve haver o retorno do investimento à sua origem. De toda forma, Miguel, L., Lomelino, Miguel, S. e Dohme (2019) enfatizam que essa ausência de segurança jurídica e contábil ainda impacta negativamente a saúde financeira e imagem corporativa desses negócios, que estão provando ser relevantes para uma mudança social estrutural.

### 2.3 Caracterização da oportunidade

Os gestores da Associação possuem diante de si o desafio de atingirem a sustentabilidade financeira da ONG. Existem duas visões de como isso poderia ocorrer: a primeira, arraigada na cultura tradicional de se buscar novos convênios com o poder público e o aumento de doações; a segunda, fomentada pela inovação das novas tendências do terceiro setor, de se explorar o potencial mercadológico da Rainha da Paz.

A partir desse desafio, surgiu a ideia apresentada pelo diretor de desenvolvimento institucional, responsável, entre outras funções, por representar a Associação em eventos externos, apresentando sua história e programas em busca de parcerias e premiações. Nestes eventos existem representantes de todo tipo de setores, e por meio do constante contato com eles, houve a compreensão da existência de duas necessidades que a Associação poderia explorar, com a finalidade de diversificar sua sustentabilidade.

Os dois indícios identificados pelo diretor de desenvolvimento institucional tiveram origem no relacionamento com profissionais do ramo de hotéis, restaurantes, mercados e padarias. Estes apontaram, primeiro, a dificuldade de se contratar padeiros e confeiteiros com uma boa formação técnica, mas sobretudo, humana, no sentido de serem pessoas que saibam se relacionar bem com os outros e com o ambiente profissional. E, segundo, pela falta de qualidade e diversidade que os produtos de padaria e confeitaria ainda apresentam no mercado brasileiro.

A oportunidade surgiu a partir da identificação dessas demandas com o potencial do curso de panificação e confeitaria que a Associação possui. A possibilidade de aproveitá-la foi apresentada aos demais gestores e aprovada para projetos, análises e testes, uma vez que poderia se criar uma solução com o intuito de aumentar o impacto social, de atingir sustentabilidade financeira, e ao mesmo tempo, oferecer maior estabilidade e chances de expansão para o curso.

## 3 DIAGNÓSTICO DA OPORTUNIDADE

Após a caracterização da oportunidade apresentada no capítulo anterior, buscou-se encontrar as condições objetivas de mercado. A partir dos indícios apresentados, definiu-se com clareza a oportunidade, por meio do processo de diagnóstico, que consistiu na realização de pesquisas, levantamento, tratamento e análise de dados (Marcondes et al., 2017), como observa-se a seguir.

### 3.1 Procedimentos adotados no diagnóstico

A primeira pesquisa realizada foi sobre as características do mercado de panificação no Brasil, com dados e tendências gerais apresentados pelo site da ABIP (Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria), na Internet, cujas informações dão conta de que o mercado brasileiro contém 70.500 padarias, com crescimento na ordem de 2,81% em 2018, e um faturamento de R\$ 92,63 bilhões, constituindo-se em um mercado competitivo. O faturamento com a produção própria é o fator que mais alavanca o crescimento do setor.

A ASBRA (Associação de Supermercados de Brasília) indica que tanto pesquisas quanto especialistas apontam que um dos maiores problemas do setor é a alta rotatividade, seja pela falta de qualificação ou pela escassez. O setor de padaria/confeitaria chega a representar 10,6% do índice de turnover de funcionários em supermercados.

A segunda pesquisa realizada teve como propósito compreender o que seria criação de valor para as empresas (hotéis, restaurantes, mercados e padarias) em termos de demanda e atributos de produto e mão de obra, além da disposição em se relacionar com um produto/serviço que tenha valor social agregado. Foram entrevistados três profissionais com experiência e renome no mercado: um consultor

Nº	Pergunta	Objetivo	Fundamento	Alinhado com Objetivo Geral
1	Qual a importância dos padeiros, confeitores e cozinheiros no dia a dia da operação de uma padaria, restaurante, mercado ou hotel? Se contratam mais funcionários ou se contratam mais produtos/serviços terceirizados (por exemplo, congelados)?	Validar os indícios identificados, compreendendo o valor atribuído aos profissionais e produtos de padaria pelo mercado.	Identificação pelo diretor de DI sobre os dois indícios de necessidades apresentados por representantes do mercado; dados que demonstram como a produção própria é o fator que mais alavanca o crescimento do setor.	Indica se é válido a continuidade e expansão de investimento na formação e oferta desse tipo de profissional e produto ao mercado, aproveitando os recursos e experiências existentes do curso de padaria e confeitaria.
2	Qual é a taxa de rotatividade desse tipo de profissional? Se é alta, por quais razões você acha que isso ocorre?	Aproximar-se do contexto em que o profissional se encontra no mercado e compreender as causas da rotatividade desse tipo de profissional.	Dados que apontam alta rotatividade por falta de qualificação ou escassez.	Indica os pontos de formação profissional e com que tipo de empresas a oportunidade pode ser explorada, de forma que qualifique profissionais que serão mais valorizados quando se inserirem no mercado.
3	Qual o perfil ideal de funcionário padeiro e confeitador? Que atributos técnicos são mais valorizados? Que atributos humanos são mais valorizados?	Compreender o perfil almejado pelo mercado para profissionais de padaria e confeitaria, especificando atributos humanos e técnicos.	Indícios e dados que apontam a qualificação de profissionais como necessidade do mercado.	Indica os pontos de formação profissional e com que tipo de empresas a oportunidade pode ser explorada, de forma que qualifique profissionais que serão mais valorizados quando se inserirem no mercado.
4	Investiria em uma escola-estágio de padeiros e confeitores que alavanque socialmente uma população de baixa renda? Que indicasse funcionários sempre que necessário?	Compreender se há percepção de valor por parte do mercado por uma solução às suas necessidades em relação à qualificação de profissionais, por meio do investimento no curso de padeiros e confeitores.	Experiências, conhecimentos e metodologias criadas por organizações da sociedade civil são transformadas em tecnologias sociais com valor de mercado.	Indica a possibilidade de se buscar investimento externo para a construção da oportunidade por parte de empresas do mercado.
5	Seu produto ou serviço tendo um alto valor social melhoraria a visão do seu cliente sobre seu negócio?	Compreender se o cliente das empresas perceberia maior valor agregado em seus produtos/serviços uma vez que contribuísse para a solução de uma questão social.	Conceitos de valor compartilhado, solução de problema social com visão de mercado, colaboração entre empresa e OSC.	Indica se o marketing social é algo que pode ser trabalhado no relacionamento com os potenciais <i>players</i> do mercado.

de hotéis e restaurantes, um gerente comercial de rede de supermercados e um proprietário de padaria local bem-sucedida.

### Figura 2 – Diagrama da Pesquisa

Nota: Elaborado por Lomelino (2020)

A proposta metodológica adotada para a pesquisa foi a de um projeto exploratório, com abordagem qualitativa e análise por meio do método interpretativo de texto, defendido por Flick (2009). Utilizou-se a fonte primária de dados, pelo método de entrevista, cujo roteiro com cinco perguntas foi enviado e recebido via WhatsApp, aplicativo de mensagens. A pesquisa e suas perguntas (Figura 2) se fundamentaram a partir dos indícios identificados pelo diretor de desenvolvimento institucional e dos dados obtidos, já apresentados anteriormente, que possibilitariam o melhor entendimento do contexto da oportunidade e que contribuiriam para atingir o objetivo geral. Para o tratamento e análise dos dados foi utilizada a planilha específica para interpretação das respostas dos entrevistados, com base na análise interpretativa de texto sugerida por Flick (2009).

Por uma questão de exiguidade de espaço, apresenta-se aqui a essência da análise da pesquisa, em síntese (Figura 3), que se tornou a base para o detalhamento da proposta de solução buscada neste trabalho.

<b>Essência das análises com base nas respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas que não possuem espaço optam por comprar produtos congelados, mas isso geralmente leva a queda de qualidade, por falta de fornecedores próximos (Restaurantes). Empresas que possuem espaço optam por contratar funcionários (hotéis, mercados e padarias).</li> <li>• Atributos de produtos identificados: proximidade geográfica, frequência, frescor, qualidade, entrega de margem.</li> <li>• Alta rotatividade, o que indica que as empresas não encontram no mercado profissionais pela falta de qualificação ou escassez.</li> <li>• Atributos técnicos: criatividade, experiência, busca pela excelência, atualização com o mercado.</li> <li>• Atributos humanos: ordem, postura, pontualidade, responsabilidade, gostar do trabalho, comprometimento, boa apresentação, relacionamento e comunicação em equipe.</li> <li>• Existem pontos a serem explorados por meio de um produto/serviço de qualidade que possua o impacto social agregado com fornecedores, clientes, parceiros e apoiadores do mercado: marketing social, integração com as comunidades, impacto social comprovado.</li> <li>• A relação de custo x benefício precisa ser positiva e bem compreendida.</li> </ul>

**Figura 3 - Essência das análises**

**Nota.** Entrevistas de campo (2020)

A pesquisa permitiu compreender as principais necessidades das empresas do ramo estudado. Em relação às demandas por produtos, os atributos de qualidade, frescor, originalidade e proximidade geográfica dos fornecedores são o diferencial. No caso das organizações que não possuem espaço para produção própria nem sempre é possível alcançar esses atributos no nível almejado, isso ocorre basicamente pela ausência de fornecedores.

No caso das organizações que possuem espaço para a produção própria, busca-se atingir os atributos no nível almejado por meio da contratação de funcionários qualificados. Porém, a dificuldade de se encontrar esses profissionais é grande, seja por escassez ou baixa qualidade de candidatos nos processos seletivos.

Em termos de qualificação da mão de obra, identifica-se nas respostas o grupo de atributos técnicos e o de atributos humanos. Em relação ao primeiro, os diferenciais são: criatividade, experiência, busca pela excelência e atualização com o mercado. E em relação ao segundo, são: ordem, postura, pontualidade, responsabilidade, gostar do trabalho, comprometimento, boa apresentação, relacionamento e comunicação em equipe.

A análise atenta ainda para o fato de existirem pontos a serem explorados por meio de um produto/serviço de qualidade que possua o valor social agregado com fornecedores, clientes, parceiros e apoiadores do mercado, como: marketing social, integração com as comunidades, impacto social comprovado. Porém, indica a necessidade de que a relação de custo x benefício seja positiva e esteja bem compreendida pelos possíveis stakeholders.

A terceira pesquisa, com o intuito de se compreender com mais clareza e profundidade o mercado local de padarias e levantar o número de potenciais clientes foi feita por meio de observação participante, metodologia que se pauta na “convivência do investigador com a pessoa ou grupo em projeto, proporcionando condições privilegiadas para que o processo de observação seja conduzido de modo a possibilitar um entendimento genuíno dos factos, que de outra forma não seria possível” (Mônico; Alferes; Castro, & Parreira, 2017, p. 727). O investigador, na condição de diretor de desenvolvimento institucional, conviveu com o grupo de gestores da Rainha da Paz, e, em especial, da Fundadora e Presidente, podendo colher as impressões de suas visões sobre a oportunidade caracterizada. Outras contribuições significantes, como projetos e levantamentos de informações internos, são provenientes de reuniões de diretoria em que o investigador esteve presente e auxiliam na compreensão do contexto local em que a Associação se encontra diante da oportunidade caracterizada.

Tais contribuições apontam o CENESP (Centro Empresarial de São Paulo) como um foco de potenciais clientes que possibilitaria testes de mercado, com fornecimento de coffee-breaks para eventos e reuniões. O Centro fica localizado há dois quilômetros da Associação, possui 33 empresas e aproximadamente cem lojas, além de oferecer a possibilidade de alugar espaços para eventos, segundo o site do centro empresarial. Os levantamentos ainda apontam para a existência de nove principais padarias que se situam geograficamente próximas ao CENESP e que apenas duas realizam entregas no local, já que as demais, localizadas em um raio maior do que um quilômetro e meio, consideram o local distante.

Em relação ao formato de atendimento, as padarias apontadas exigem o tempo mínimo de antecedência para um pedido de coffee-break, para uma média de quarenta pessoas, de um dia. Cinco delas aceitam pedidos pela rede social WhatsApp e todas aceitam pedidos por telefone. Somente uma não aceita cartões de alimentação/refeição, e três delas aceitam pedidos faturados. Sobre a possibilidade de enviarem cardápios por e-mail ou WhatsApp, somente duas possuem esse material pronto e as demais apresentam os produtos conforme o pedido é realizado, diretamente no diálogo com o cliente.

Essas informações apontam para o fato de que existe um foco de clientes, possível de ser explorado e que as padarias da região não estão atualizadas em termos de comunicação e inovação.

Em reuniões de trabalho com a Fundadora da Rainha da Paz, ao se apresentar a oportunidade caracterizada, pode se observar a dificuldade de compreender que a OSC poderia buscar um caminho afastado da dependência do poder público e de doações, por sua experiência de vida profissional no Terceiro Setor. Mas, após o entendimento de que o potencial do curso de padaria não estava sendo amplamente explorado e de que uma possível solução traria tanto sustentabilidade financeira para a OSC quanto mais impacto social para os jovens, foram aprovados alguns mecanismos que fortaleceram internamente a possibilidade de aproveitamento da oportunidade.

Em primeiro lugar, o diretor de desenvolvimento institucional e a diretora do curso de padaria estariam à frente da construção da solução, com a possibilidade de se expandir a equipe conforme necessidade e investimento. E em segundo, houve a criação de um conselho consultivo com profissionais que possuíam formação e experiência no mercado de hotéis, padarias, mercados, de comunicação, jurídico, contábil, arquitetura e de negócios, que aportaram conhecimento e recomendações e contribuíram para a construção da solução.

A Fundadora considerou a violência da região como algo a ser levado em conta na construção da solução e colocou à disposição da equipe o suporte de comunicação com os líderes comunitários, já que a Associação possui um forte vínculo e respeito por parte da comunidade. Porém, ela também demonstrou o baixo poder de investimento financeiro por parte da OSC, deixando clara a necessidade de investimento externo.

Diante das dificuldades jurídicas e contábeis de uma OSC possuir um negócio de impacto social apresentadas, com o intuito de demonstrar a possibilidade de ser necessário se criar uma empresa independente para aproveitar-se a oportunidade, a Fundadora foi compreensiva, porém fez questão de que a solução apresentasse conexões formais com a Associação e de que o impacto social sempre fizesse parte de seu escopo.

Em relação à cultura organizacional existente na Associação, vivida e pregada pela Fundadora, mas também seguida por quase todos os diretores e funcionários, embora apresente muitos fatores positivos, (como, por exemplo: priorizar sempre os atendidos e o olhar profundamente humano sobre eles) é limitada e pouco profissionalizada em relação à gestão e planejamento e execução de projetos de médio e longo prazo. Este fator influenciou a criação de uma solução mercadológica, que demanda tempo para o correto planejamento, conhecimento para sua estruturação e qualidade em sua implementação e gerenciamento.

Diante do contexto em que a Associação Rainha da Paz e o mercado se encontram, do levantamento, pesquisa, tratamento e análise de dados, utilizou-se a análise SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Christensen; Andrews; Bower; Hamermesh, & Porter, 1982), visando o conhecimento das condições observadas nos ambientes externo e interno da Associação, a respeito da oportunidade identificada.

Oportunidades (Externo)	Forças (Interno)
1. Demanda de mercado por padeiros e confeitadores que possuam formação, técnica e humana, de qualidade. 2. Demanda de mercado por produtos panificados de qualidade. 3. Demanda por <i>coffee-breaks</i> por empresas do CENESP. 4. Padarias da região geográfica não estão atualizadas com as tendências de mercado. 5. Interesse no valor e investimento social por parte dos <i>players</i> do mercado, desde que o custo x benefício seja positivo.	1. 1.200 alunos já formados com qualificação técnica e humana que procuram o primeiro emprego. 2. Edifício do curso pronto para produção artesanal e fabril. 3. Equipe de profissionais com experiência de produção de produtos para mercado e eventos. 4. Proximidade geográfica de dois quilômetros do CENESP. 5. Conhecimento sobre o atendimento das padarias da região. 6. Relacionamento sólido com representantes e líderes comunitários. 7. Conselho formado por profissionais externos à Associação para investimento e aconselhamento, que sejam do mercado e de atividades específicas.
Ameaças (Externo)	Fraquezas (Interno)

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não existe uma figura jurídica/contábil própria para OSC que possuam negócios lucrativos.</li> <li>2. Mercado brasileiro aquecido com elevada concorrência e alto índice de <i>turnover</i>.</li> <li>3. Poder público abandonar o convênio que sustenta o curso.</li> <li>4. Violência da região.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cultura organizacional e visão da Fundadora.</li> <li>2. Ambiente organizacional da Associação pouco profissionalizado.</li> <li>2. Pouco poder de investimento próprio.</li> <li>3. Não existe experiência profissional da Associação com negócios próprios.</li> </ol>
---	--

**Figura 4 - Análise SWOT da oportunidade**

Fonte: Associação Rainha da Paz (2020)

Destaca-se que os itens descritos na análise SWOT têm sua origem em dados das pesquisas apresentadas anteriormente, da discussão com todos os envolvidos na iniciativa e de pressupostos e hipóteses levantadas. Pautando-se na análise, identifica-se que há recursos do ambiente interno que possibilitam o aproveitamento e defesa das oportunidades e ameaças externas, respectivamente. Dessa forma, é possível cruzar esses quadrantes, como sugerido por Johnson, Scholes e Whittington (2007), desdobrando a análise em possíveis estratégias de ação, como se apresenta na Figura 5.

		AMBIENTE INTERNO	
		FORÇAS	FRAQUEZAS
AMBIENTE EXTERNO	OPORTUNIDADES	<p><b>Estratégias de Crescimento e de Expansão</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aproximar-se de empresas do ramo estudado para oferecer funcionários qualificados e buscar parcerias e investimentos em troca.</li> <li>2. Utilizar-se da estrutura própria e existente (edifício, alunos formados e funcionários) para testar o fornecimento de <i>coffee-breaks</i> para o CENESP e demais empresas.</li> <li>3. Utilizar o conselho para estruturar as diretrizes de negócio, com profissionalismo.</li> </ol>	<p><b>Estratégias de Capacitação e Investimento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Buscar investimento externo nas empresas do mercado que demandam funcionários qualificados, explorando também o potencial de valor social.</li> <li>2. Fasear a implementação da solução e realizar testes da capacidade de fornecimento e de gestão do negócio, procurando formar e constituir uma equipe e cultura organizacional próprias e mais avançadas.</li> <li>3. Estruturar a interface entre o negócio a ser criado e a Associação, de forma que se proteja jurídica e contabilmente todas as partes envolvidas, com clareza e transparência.</li> <li>4. Somente após os testes, expandir para o fornecimento de produtos de qualidade para outros <i>players</i> no mercado.</li> </ol>
	AMEAÇAS	<p><b>Estratégias de Defesa de Manutenção</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilizar o conhecimento e experiência do conselho para estruturar uma possível solução dentro da segurança jurídica e contábil.</li> <li>2. Qualificar ainda mais o curso diante das experiências de alto <i>turnover</i> das empresas e oferecer funcionários que diminuirão esse índice, por atenderem o perfil desejado.</li> <li>3. Aproximar-se dos líderes comunitários para apresentar a preocupação com a sustentabilidade e segurança do negócio de impacto a ser criado.</li> </ol>	<p><b>Estratégias de Sobrevivência ou de Desinvestimento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitar e comunicar os gestores e funcionários para que haja a correta compreensão da interface que será criada entre a Associação e o negócio, em todos os níveis necessários.</li> <li>2. Reforçar os processos que mantém o convênio do curso com o poder público.</li> <li>3. Buscar experiências de situações semelhantes em outras instituições que possuem alguma forma de geração de renda para aproveitar as lições aprendidas e implementá-las na solução a ser criada.</li> </ol>

		<p>4. Aproximar-se do poder público para reforçar o convênio, com propostas de expansão e melhorias, possivelmente apresentando a solução.</p> <p>5. Atingir os atributos desejados nos produtos com o máximo de precisão, além de explorar o valor social para ganhar vantagem competitiva em meio a um mercado com elevado número de <i>players</i>.</p>	
--	--	--	--

**Figura 5 - Análise SWOT cruzada**

**Nota.** Elaborada com base no cruzamento da matriz SWOT, com base em Johnson, Scholes e Whittington (2007).

A partir da análise das possíveis estratégias de crescimento e expansão, de capacitação e investimento, de defesa ou manutenção, de sobrevivência ou de desinvestimento, provenientes do cruzamento das oportunidades, forças, ameaças e fraquezas, compreende-se com clareza as diretrizes que a proposta de solução deve seguir, para que seja possível a criação de um modelo de negócio que atenda as demandas identificadas, como será apresentado mais adiante, neste artigo.

### 3.2 Oportunidade definida

A oportunidade da Associação Rainha da Paz explorar seu potencial mercadológico, baseado na experiência de doze anos de curso de panificação e contexto apresentado, como meio de transformar e diversificar seu modelo de sustentabilidade financeira, além de expandir seu impacto social, se tornou definitiva, uma vez que as demandas do mercado por profissionais de padaria e confeitaria qualificados, tanto técnica como humanamente, e por produtos de qualidade foram comprovadas.

De forma específica, o diagnóstico ainda demonstrou a existência de um contexto local positivo para a realização de testes de mercado para uma futura implementação, possibilitando o desenvolvimento de um empreendimento com base em um modelo de negócio com impacto social. Desta forma, o principal objetivo do trabalho passou a ser a maximização da sustentabilidade financeira da missão da Associação Rainha da Paz, expandindo seu impacto social, por meio de uma solução que atenda as demandas da oportunidade, entregando os seguintes benefícios aos respectivos stakeholders, apontados na Figura 6.

<b>Stakeholder</b>	<b>Valor</b>	<b>Entrega</b>
Associação Rainha da Paz	Sustentabilidade Financeira; impacto social.	Diretamente
Fornecedores de Produtos e Serviços	Faturamento; marketing social.	Diretamente
Clientes Empresariais	Produtos de padaria e confeitaria para eventos e <i>coffee-breaks</i> ; marketing social.	Diretamente
Jovens em situação de alta vulnerabilidade	Educação, oportunidade de emprego, desenvolvimento social e qualidade de vida.	Diretamente
Mercado de Alimentos e Serviços	Mão de obra qualificada em educação e experiência; produtos de qualidade e competitivos; marketing social.	Diretamente
Comunidade	Fortalecimento da rede local; exemplo para outras OSC; educação e qualificação da região	Indiretamente

**Figura 6 - Criação de valor para *stakeholders*****4 PROPOSTA DO APROVEITAMENTO DA OPORTUNIDADE**

Para se atingir o objetivo definido no capítulo anterior, elaborou-se uma estratégia, com identificação clara dos resultados almejados e dos recursos necessários à sua execução, com destaque das inúmeras alternativas possíveis, por sua aderência à realidade da Associação.

No caso da Associação Rainha da Paz, como já foi dito, não existe o desejo de que as outras organizações da sociedade civil locais deixem de existir ou de que se possa conquistar uma parte maior do “mercado”. Mas o problema é que nem todas as OSC estão tendo acesso aos recursos e por isso, se faz necessário um modelo prático que possibilite fazer algo novo: não competir por doações, recursos escassos e imprevisíveis. Mas sim, criar valor, e portanto, receita, e a partir dela, se reestruturar e sustentar de forma mais permanente e saudável a própria Associação.

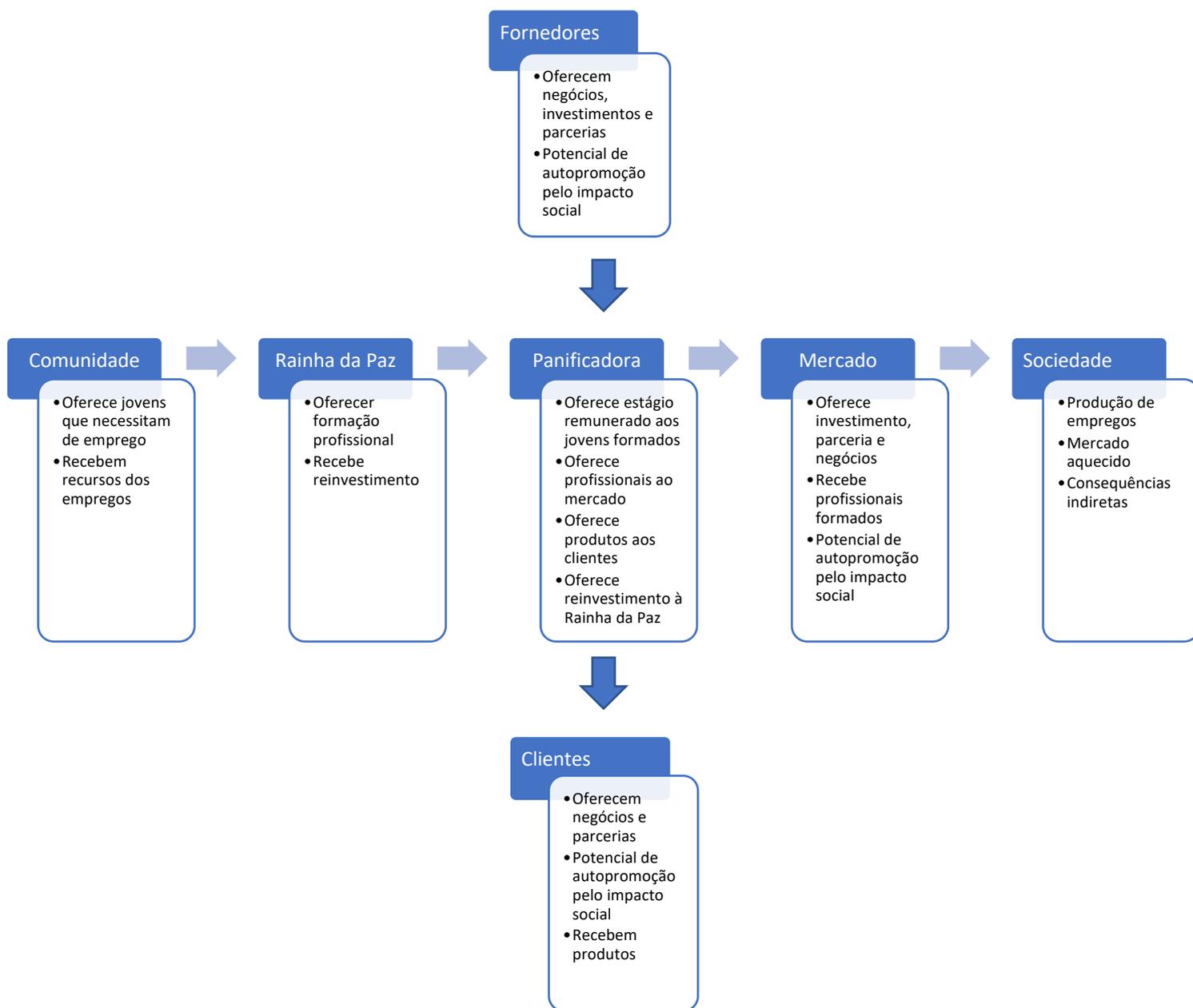
A OSC deixa de se compreender apenas como uma extensão da ação de políticas públicas ou materialização da necessidade filantrópica e de promoção de pessoas físicas, públicas ou jurídicas; para se compreender como agente ativo de transformação social, que possui fonte de receita própria ao oferecer e negociar produtos/serviços que atendam necessidades reais de mercado. Se destaca das demais OSC ao demonstrar a capacidade de se financiar ao mesmo tempo em que impacta socialmente, e ganha vantagem competitiva no mercado em que adentra por agregar valor social, além dos valores que são oferecidos ao seu público beneficiário, como a formação humana e para o mundo do trabalho.

De forma inovadora, o modelo de organização da sociedade civil com negócio social possibilita a criação de valor compartilhado a todos os stakeholders, aproveitando a oportunidade que as demandas de mercado demonstram por meio da solução da falta de formação e emprego para população de baixa renda, ao mesmo tempo em que maximiza a sustentabilidade da Associação Rainha da Paz e promove parceiros estratégicos.

Concretamente, a solução que se apresenta é uma panificadora como negócio social pertencente à Associação Rainha da Paz, aproveitando-se todo o contexto apresentado até este ponto do projeto, que pode se resumir em: (1) demanda por profissionais e produtos das áreas de padaria e confeitaria pelo mercado; (2) região em que a OSC se encontra aponta boa oportunidade de entrada no mercado local, com baixa competição; (3) clientes em potencial geograficamente próximos (CENESP e demais empresas na região); (4) experiência de doze anos do curso de padaria e confeitaria; (5) edifício e equipamentos industriais de produção alimentícia prontos para se utilizar; (6) população de baixa renda procurando emprego.

A relação estabelecida entre todos os agentes envolvidos por meio da panificadora pode ser observada na proposta da Figura 7.

É possível observar dois eixos que fundamentam a proposta acima. O primeiro é o do impacto social, que se desloca horizontalmente da esquerda para a direita, do grupo “Comunidade” para o grupo “Sociedade”. Nesse eixo, a proposta é o desenvolvimento da população que se encontra em alta vulnerabilidade social, por meio da educação técnica em padaria e confeitaria da empresa a ser constituída como negócio social e que possibilitará futura sustentabilidade à Associação Rainha da Paz, passando pelo estágio remunerado temporário da panificadora e se posicionando no mercado de trabalho, a fim de impactar a sociedade indiretamente. Busca-se dessa forma, investimento das empresas do setor de alimentos em São Paulo para a construção e manutenção do negócio social em troca da formação de excelência dos futuros funcionários.



**Figura 7. Proposta de solução**

Fonte: Associação Rainha da Paz (2020)

Já o segundo eixo é o que flui verticalmente do grupo “Fornecedores” para o grupo “Clientes”, sendo a proposta a geração de lucro por meio da transformação de insumos em produtos, ao longo do processo de gestão e produção da panificadora. Aqui, os clientes (outros negócios) consomem os produtos, com alto valor agregado (qualidade, diversidade e impacto social) em troca de pagamentos. Entende-se que o modelo de negócio social se consolida, já que tanto o lucrativo quanto o social

dependem um do outro diretamente no centro de todas as relações estabelecidas entre os stakeholders. A proposta possui o potencial de criar valor para todos eles, como proposto na Figura 7.

Assim, a criação de valor se maximiza, uma vez que tem como foco a demanda do mercado e a demanda de uma população necessitada de oportunidades, por meio de uma solução inovadora e sustentável, que conta com parcerias estratégicas. Os gestores do negócio social devem se atentar sempre à qualidade dos relacionamentos estabelecidos dentro e fora da organização, já que possuem lugar fundamental no modelo geral.

Do ponto de vista da inovação social, enfatiza-se que a proposta busca o impacto na cadeia, de forma específica na operação, uma vez que foca na inserção do beneficiário (jovens de comunidades carentes) na própria produção e gestão do negócio social, valorizando aspectos como aprendizado, autonomia, liderança, ética, trabalho em equipe, empoderamento, empreendedorismo, etc.

Se a solução apresentada é a criação de um negócio no formato de panificadora, se inicia por seu modelo. E se é um negócio com impacto social pertencente a uma OSC, optou-se por utilizar como referência para a definição do modelo de negócios a proposta denominada “Modelo C”, por ser o que mais se aproxima dessa realidade, uma vez que é uma abordagem criada a partir de um projeto liderado pelo ICE, cujo foco é modelar negócios com impacto social de forma integrada, levando em consideração tanto sua face lucrativa, quanto a social. Pode-se observar, na Figura 8, três eixos principais do Modelo C: (1) as capacidades organizacionais necessárias, (2) o fluxo do negócio que irá gerar receitas, e (3) a proposta de mudança socioambiental.

O Modelo C propõe-se a uma modelagem de negócio que contempla o impacto social sincronizado à capacidade organizacional, pelo aproveitamento da oportunidade identificada no mercado. Ou seja, o fluxo do negócio é o conector entre a demanda social (teoria de mudança) e a capacidade organizacional.

Cada faixa horizontal (oportunidade de mercado/contexto problema; equipe/clientes/público/foco do impacto; parceiros, atividades-chave, recursos/proposta de valor/intervenções; custos/fontes de receitas/saídas; resultado financeiro/resultados curto prazo, médio prazo) permite o alinhamento do que é necessário se possuir de capacidade organizacional, para permitir um bom fluxo de negócio, que esteja voltado à teoria de mudança; possibilitando uma visão de impacto como principal produto.

A partir destes pressupostos, a próxima etapa é o detalhamento do negócio, de forma a delinear cada etapa de sua implantação e a relação com a criação de valor social aos stakeholders envolvidos, a análise de sua viabilidade, riscos envolvidos, assim como o plano de negócios.

# MODELO C

## CAPACIDADE ORGANIZACIONAL

<b>Equipe</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estratégica, administrativa, fixa (operacional), rotativa (preparação para mercado), vendas</li> </ul>	
<b>Parceiros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rainha da paz (escola)</li> <li>Investidores</li> <li>Mackenzie</li> <li>Governo</li> <li>Consultores</li> <li>Organizações sociais</li> <li>Fornecedores/clientes</li> </ul>	<b>Atividades Chave</b> Produção, seleção RH, capacitação, logística; mkt e higiene  <b>Recursos</b> Local, insumos básicos, maquinários, RH
<b>Custos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Compra de insumos, maquinários e utensílios, aluguel, impostos, RH, embalagens, transporte, limpeza, segurança, taxas bancárias</li> </ul>	

## FLUXO DO NEGÓCIO

<b>Oportunidade de Mercado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Core business: produtos de qualidade</li> <li>Funcionários bem formados</li> </ul>
<b>Cientes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas consumidoras de mercadorias provenientes de padarias e confeitarias</li> <li>Empresas c/ necessidade de mão de obra de padeiros e confeiteiros</li> </ul>
<b>Proposta de Valor</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sortimento de produtos para atendimento de necessidades específicas dos clientes (qualidade/diversidade/frescor)</li> <li>Mão de obra qualificada (desenvolvimento social)</li> </ul>
<b>Fontes de receita</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vendas de Kits de alimentos para eventos</li> <li>Consultoria de RH indicando jovens do curso de panificação para o mercado</li> </ul>

## TEORIA DE MUDANÇA

<b>Contexto Problema</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de recursos financeiros para a Rainha da Paz</li> <li>Atendidos sem oportunidades de empregos</li> </ul>
<b>Público/Foco do Impacto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rainha da paz, pessoas com alta vulnerabilidade social, mercado, comunidade e stakeholders</li> </ul>
<b>Intervenções (estratégias)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria do curso para mercado de panificação e confeitaria</li> <li>Construção de negócio de impacto social</li> <li>Desenvolvimento de recurso financeiro para Rainha da Paz</li> <li>Suprimento de gap profissional e de produção para parceiros envolvidos</li> </ul>
<b>Saídas/Outputs</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Negócio de impacto social no formato de Padaria que possibilite recursos para a associação e alavanque empregos para os atendidos</li> </ul>
<b>Resultados curto prazo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Testes e adaptações do modelo às necessidades dos cliente</li> <li>Testes com o trabalho de atendidos e parcerias com empresas</li> </ul>
<b>Resultados médio prazo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jovens trabalhando na produção da padaria, gestão profissional e sustentabilidade da padaria sólida</li> </ul>
<b>Visão de Impacto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão de atendidos de situação de alta vulnerabilidade social no mercado de trabalho e tornar-se a segunda maior fonte de recursos da Associação Rainha da Paz</li> </ul>

<b>Resultado Financeiro</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Resultado a partir das vendas dos produtos com diferença da estrutura de custos, de forma que sustente a padaria e possa ajudar na sustentabilidade da Associação Rainha da Paz (será aprofundado no quinto capítulo)</li> </ul>
---

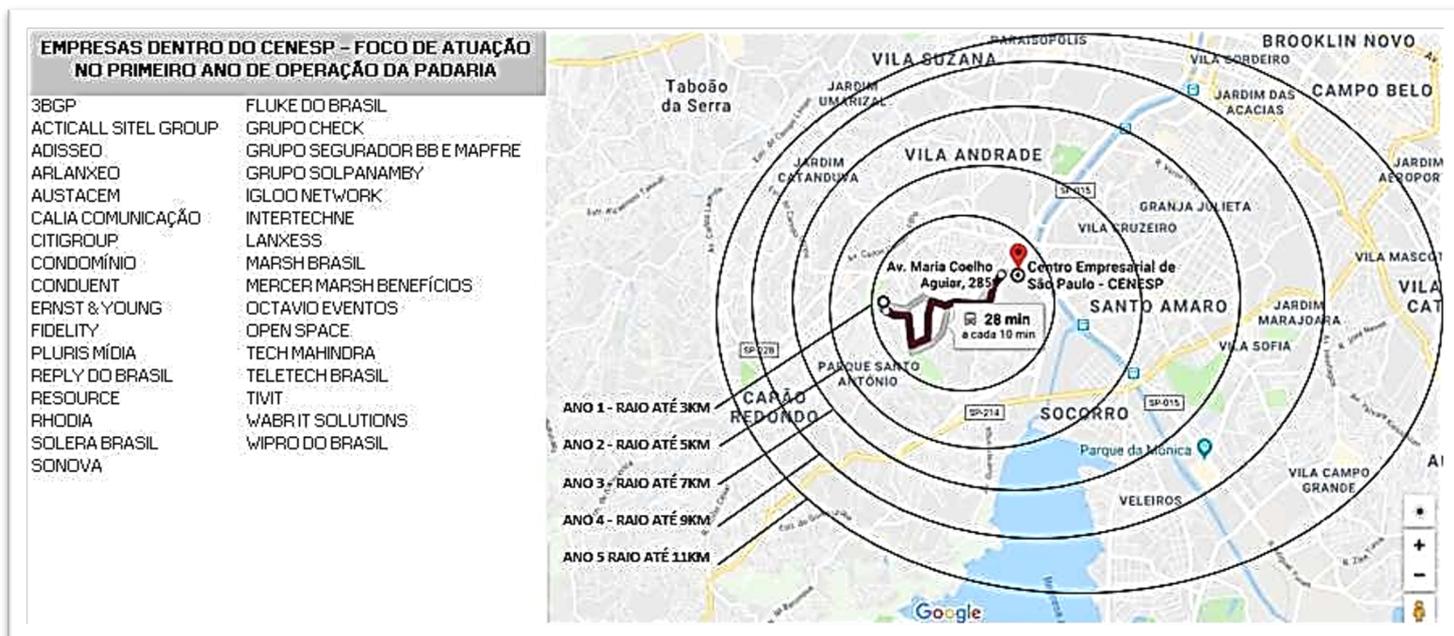
Figura 8. Modelo C da oportunidade

Fonte: Modelo C, apresentado pelo ICE – Instituto de Cidadania Empresarial (2019)

De acordo com o mapa apresentado na Figura 9, a estratégia expande aos poucos a presença para o noroeste da sede da panificadora, onde se concentra o maior número de empresas na região sul de São Paulo.

Outro fator determinante dessa estratégia é a possibilidade de se aumentar o raio de atuação no mesmo ritmo do crescimento do negócio, tomando o devido cuidado para que o número de clientes não seja superior à capacidade de operação.

Uma segunda estratégia de venda é a variação do menu, que foi dividido em cinco opções (Kits), dentro de três categorias e subcategorias, todas voltadas para eventos corporativos, principalmente eventos de café da manhã e café da tarde. Para a elaboração dos Kits, foram realizadas pesquisas online nas principais empresas do setor para se conhecer os itens oferecidos e buscar uma equiparação, identificando diferenciais competitivos. À medida que a panificadora passar a atender maiores distâncias, será necessário rever constantemente a estratégia logística para atender os padrões de qualidade no serviço e nos produtos que a empresa pretende oferecer ao mercado.



**Figura 9 - Raios de atuação da padaria nos primeiros cinco anos**

Fonte: Elaborado pelo autor

## 5 IMPLANTAÇÃO

Desde o momento em que a ideia surgiu e foi apresentada à Fundadora da Associação Rainha da Paz e aos demais diretores, foi possível compreender como a inovação do negócio seria justamente aquilo que traria consigo o nível de complexidade constante nas tratativas que viriam a ser necessárias. De forma geral, todos com quem já foi possível realizar alguma apresentação sobre o negócio, validaram que a proposta de valor é real para todos os stakeholders e que a inovação do modelo ao se buscar uma solução de entrada no mercado de trabalho para jovens de baixa renda é o grande atrativo. Os principais aspectos envolvidos nas mudanças que facilitaram a proposta de solução foram a proximidade e confiança entre a presidente e o diretor de desenvolvimento institucional, a rede de contatos ativa da Associação e a infraestrutura pronta para uso imediato do espaço físico e do maquinário.

No que se refere às dificuldades, houve duas que merecem destaque, uma interna e outra externa à organização. A interna foi a cultura organizacional da Associação, e a externa, a falta de confiança por parte dos stakeholders no sistema jurídico e contábil brasileiro. A Associação representa bem a cultura geral das organizações da sociedade civil que surgiram na década de 80, nas periferias das grandes cidades brasileiras. Demonstra uma intenção clara de ajuda para quem necessita, motivada pela combinação de uma crença religiosa com a indignação da pobreza, que tem por consequência um trabalho assistencial de extrema proximidade das necessidades reais da comunidade onde atua. Porém, suas limitações se demonstram na contratação, atualização e formação dos profissionais, na qualidade da gestão, no olhar institucional a médio e longo prazo, em contraposição ao ritmo de trabalho que um negócio social precisa possuir para ser competitivo o bastante a ponto de entregar seus valores.

Ao longo das reuniões de construção e apresentação do planejamento estratégico foi possível perceber, inclusive, o receio por parte dos principais gestores da Associação de perderem poder de

influência, por não compreenderem a mentalidade de negócio com que a padaria deveria ser gerida. Para exemplificar esse ponto, é possível destacar os episódios das consultorias externas que o departamento de desenvolvimento institucional conquistou por meio de parcerias, ou seja, a custo zero (provando que o valor social já traz benefícios desde a concepção do negócio).

Diversas foram as consultorias, entre elas, de planejamento de marketing, financeiro e comercial. Os consultores se disponibilizavam em locais e horários específicos para o time envolvido com a criação do negócio se encontrar para compartilharem conhecimento, ferramentas e opções viáveis para implementação. Aos poucos, pode-se perceber uma resistência e aversão ao que era apresentado, concretizadas em faltas às reuniões e tomadas de decisão que iam na contramão do projeto e das indicações apresentados. Por meio de conversas posteriores, os envolvidos relataram da desconfiança que tinham de pessoas externas intervissem em decisões internas, da ansiedade de colocar em prática o quanto antes a operação do negócio ao invés de se investir tempo com todo o planejamento proposto, e do receio da qualidade da gestão proposta ser superior à própria capacidade profissional dos atuais gestores da OSC.

A presidente da Associação, que inicialmente havia concordado com o prazo de dois anos para que o negócio social se estruturasse e consolidasse, em nove meses começou a intervir pessoalmente em decisões internas, pressionando para que este fosse imediatamente implementado, mesmo que sem a conclusão do planejamento e das ações e avaliações necessárias estarem completas. Isso se concretizou no investimento de R\$ 10.000,00 em uma reforma do local, compra de matéria prima, contratação de pessoas e utensílios. Os profissionais contratados pela presidente não foram submetidos à avaliação do time que estava desenvolvendo o negócio e apresentavam clara falta de alinhamento de expectativas em relação à proposta inicial, o que culminou com o abandono do negócio, por todos os profissionais, três meses depois de passarem a integrar a equipe do projeto.

A dificuldade externa, de desconfiança dos stakeholders no sistema jurídico e contábil brasileiro já era esperada em algum grau, pois o modelo de negócio social ainda não possui uma figura jurídica própria no Brasil, e, a combinação deste com uma OSC apresenta um cenário desafiador e ainda não unanimemente avaliado pelas autoridades fiscais e advogados e contadores consultados. Isto ficou claro a partir da primeira reunião com possíveis investidores, que ao final da apresentação, comentaram: “é uma proposta excelente, é uma pena que estejamos no Brasil e não na Alemanha, aqui isso nunca vai funcionar”.

Do ponto de vista prático, foram necessárias diversas consultorias sobre o tema para entender que existe mais de uma via possível para implementar o modelo de negócio desejado, embora nenhuma seja ideal. Fatores como a burocracia, a falta de interesse do poder público pelo assunto, o receio de que o sistema fiscal encontre brechas para prejudicar o negócio e todos os envolvidos, definitivamente afastam investidores mais experientes e de perfil conservador.

Analisando-se as duas principais dificuldades relatadas, torna-se possível compreender a complexidade que surge de cada uma e entre as duas, já que uma alimenta a outra. Internamente, existe a pressão pelo agir a curto prazo, impulsionada tanto pela cultura organizacional, quanto pelo contexto político-social em que a Associação se encontra. Externamente, existe a preocupação pelo excessivo cuidado com que o negócio deve ser criado e gerido, para que haja a possibilidade real de se alcançar uma atratividade de investimentos e para que o negócio esteja totalmente protegido.

Acredita-se que para o negócio ser inteiramente implementado no futuro, o melhor caminho seja em fases, de tal forma que a presidente e os gestores da Associação se sintam confortáveis, encontrando soluções que equilibrem a entrada de recursos e a contratação de jovens de baixa renda pelo mercado de trabalho a médio prazo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONTRIBUIÇÕES

Pode-se considerar que a maior contribuição do projeto é de que as organizações da sociedade civil devem ser tomadas a sério em relação à reflexão e aplicação de diferentes modelos de negócio, segundo cada caso. Pois isso pode causar um significativo impacto social na sociedade, possibilitando um avanço econômico e social muito mais rápido, colaborativo e assertivo. As organizações da sociedade civil possuem um papel fundamental na sociedade. Existem comunidades no Brasil, mesmo na cidade de São Paulo, que são inteiramente dependentes delas. É dentro destes espaços em que o encontro e a comunicação entre diversas esferas da sociedade estão ocorrendo: poder público federal, estadual e municipal; empresas de todos os tamanhos e setores; comunidades carentes; pessoas públicas; líderes comunitários; polícia e facções criminosas, educadores; artistas, entre outros. O espaço que as organizações da sociedade civil proporcionam possui um enorme potencial de troca.

No caso da criação da panificadora, é expressiva a troca de valores entre os agentes envolvidos: jovens de baixa renda tendo acesso à educação e aos empregos; funcionários qualificados para atender à necessidade de diminuição das taxas de turnover das empresas do ramo alimentício; competitividade local para desenvolver a região; opções de comidas saborosas e saudáveis para eventos de todos os tamanhos; parceiros, fornecedores e clientes se utilizando da associação das marcas para atraírem clientes que se identificam com as causas sociais; até o poder público poderia se beneficiar de diversas formas, desde o simples recolher de impostos até a facilitação do desenvolvimento deste modelo de OSC, por meio de um marco regulatório próprio de negócios com impacto social e suas diversas variáveis, possibilitando e modelando formatos inovadores para endereçamento de questões sociais.

Em termos de ganhos para a Rainha da Paz, foi possível notar o início de mudança de mentalidade e tipo de linguagem da presidente sobre os conceitos e aplicações de sustentabilidade financeira e planejamento a longo prazo. A implementação da panificadora foi o ponto de partida para uma reforma administrativa, que ocorreu em paralelo ao presente projeto, trazendo consigo discussões inéditas, conhecimentos e aplicações de ferramentas com o intuito de se profissionalizar mais o trabalho. Esse fator pode corroborar a ideia de poder de “espelhamento” que um negócio e uma OSC podem ter entre si, de um aproveitar o que há de melhor na mentalidade do outro.

Outro ganho foi o aumento da exposição institucional. Somente a ideia do negócio com impacto social, pertencente à Associação, já teve a força de alavancá-la para além de seu prestígio na zona sul da cidade, a ponto de ter sido convidada para representar as OSC do Estado de São Paulo no Congresso Nacional, em Brasília, e as ONGs da América Latina no Congresso de Desenvolvimento Social da ONU, em Nova Iorque. A exposição local também é esperada, uma vez que se a panificadora tiver sucesso com as vendas em eventos e fornecimentos constantes retroalimentará e complementará outras fontes de recursos, como as doações de pessoa física e pessoa jurídica para a Rainha da Paz, já que essa será apresentada aos clientes, funcionários e convidados dos clientes, por meio dos produtos e serviços vendidos. Não obstante, cria a possibilidade de que os atendidos (beneficiários do projeto) possam acessar o mercado de trabalho.

Na região em que a Rainha da Paz atua hoje, a presença do crime organizado possibilita para qualquer jovem da comunidade, que possua no mínimo quatorze anos, dois salários mínimos, além de uma arma de fogo. Quando se leva em conta que uma pessoa dessa idade não só não possui sua formação biológica completa, como também sua educação básica, e que muitas vezes sua situação específica se agrava pela falta de estrutura familiar sólida e condições de saúde precárias, o mínimo que a sociedade precisa buscar, é oferecer uma alternativa que possibilite a escolha correta. Um caminho possível é a formação voltada para o acesso ao mercado de trabalho.

Para se criar a solução, foi necessário inovar, especialmente em termos de modelo de negócio, ao se idealizar uma OSC que possui um negócio lucrativo. Porém, também é possível destacar tipos específicos de inovação utilizando-se do framework proposto por Serconek e Vitoriano (2015): inovação

na cadeia de valor, incluindo jovens de baixa renda e situação de vulnerabilidade como mão de obra da panificadora e articulando em rede diversos agentes; inovação de mercado, ao se comunicar os produtos e serviços por meios que os concorrentes da região não costumam fazer.

A aplicação do negócio social como uma fonte de receitas para uma OSC, e no caso, para a Associação Rainha da Paz, é possível. A panificadora iniciou suas atividades em dezembro de 2019 e está em fase de testes. Além da ideação do modelo da panificadora, principal resultado esperado e já obtido durante o projeto, espera-se que em três anos se torne a segunda maior fonte de receitas da Associação. Pretende-se, ainda, que até o quinto ano de operação, pelo menos 50 jovens de baixa renda tenham tido sucesso em acessar o mercado de trabalho. Porém, indiretamente, espera-se ter facilitado o mesmo acesso a todos os alunos formados do curso de padaria e confeitaria da Associação.

Devido a essa dificuldade em específico, as recomendações explícitas e resumidas se iniciam justamente para as organizações que possuem uma cultura semelhante à Rainha da Paz. É possível se fasear todo o processo de tal forma que cada passo apresente pequenas conquistas, possibilitando que a visão a curto prazo esteja presente na proposta e execução, amenizando as mudanças à realidade de cada OSC. Mesmo assim, se for implementado idealmente em algum momento futuro, deve se levar em conta que não será simples de geri-lo, pois a complexidade aumenta conforme o número de stakeholders e contratos envolvidos, além da necessidade por harmonia e sintonia entre a OSC e a panificadora para se alcançar o máximo de potencial que o modelo possibilita.

Sugere-se ainda que se realize uma avaliação prévia à implementação do negócio social, com o público diretamente (e, se possível, indiretamente) impactado, no que tange às classificações de qualidade de vida, para posterior comparação em momentos futuros, viabilizando o acompanhamento de índices que comprovem o impacto. Para isso, indica-se a metodologia do Semáforo da Eliminação da Pobreza, que promove a auto avaliação sobre os níveis de pobreza em que um grupo ou comunidade se encontra, possibilitando diagnóstico e mobilização, de forma simples e acessível (Fundación Paraguaya, 2020).

Para os gestores de organizações da sociedade civil é imprescindível que sempre revisitem a estrutura de sustentabilidade que estão praticando. Embora sejam inúmeras as preocupações que possam estar presentes em seu dia a dia, se desejam que suas organizações durem até que a causa pela qual trabalham esteja completamente alcançada, é necessário ir além das doações. Obter a visão muito clara de como o seu valor social está sendo trabalhado e se há algo a mais para explorá-lo, tanto em termos de impacto social, quanto de sustentabilidade financeira, e segundo este projeto, observar a possibilidade de combiná-los.

Recomenda-se o suporte de profissionais da área jurídica e contábil, de preferência daqueles que são especialistas do Terceiro Setor, para que possam pensar e criar as soluções práticas em relação à figura jurídica adequada para cada situação, além de selecionarem os meios propícios a fim de viabilizar todas as negociações entre stakeholders, processos de transparência e transações financeiras.

Como é um modelo recente no Brasil, recomenda-se uma excelente comunicação de proposta para todos os envolvidos, uma vez que se deseja que compreendam de forma simples que o investimento, o apoio e as negociações são possíveis, atrativas e cheias de valor para cada um. Além disto, estabelecer uma comunicação muito transparente com o time envolvido na criação, desenvolvimento e implementação de uma proposta, para que todos compreendam seu papel e estejam motivados é fundamental, pois não há solução pronta e se demanda tempo para se encontrar os meios, que tantas vezes dependem de instituições externas.

O Brasil ainda tem muito a crescer na cultura da doação, como foi demonstrado durante a pandemia de 2020, quando se alcançou o recorde de mais de cinco bilhões e meio, somente em três meses, segundo o Monitor das Doações, da ABCR (Associação Brasileira de Captadores de Recursos). Mais do que nunca, faz-se necessário um convite a que todos, sem exceção, encontrem urgentemente seu

papel social como protagonistas de transformação para uma realidade brasileira com menos desigualdade e mais liberdade.

## Referências

Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria. (2018). Balanço e tendências do mercador de panificação e confeitaria. Recuperado em 22 de junho de 2019, de <http://www.abip.org.br/site/tendencias-de-mercadoe-indicadores-2018/>

Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria. (2019). Indicadores da panificação e confeitaria 2018. Recuperado em 22 de junho de 2019, de <http://www.abip.org.br/site/indicadores-da-panificacao-e-confeitariabrasileira-2018/>

Associação Brasileira de Captadores de Recursos. (2020). Monitor das doações. Recuperado em 6 de julho de 2020, de <https://www.monitordasdoacoes.org.br/>

Associação de Supermercados de Brasília. (2012). Combater a rotatividade é possível. Brasília, DF. Recuperado em 03 de setembro de 2019, de <https://www.asbra.com.br/noticia/combater-a-rotatividade-e-possivel>

Associação Rainha da Paz. (2020). Institucional. São Paulo, SP. Recuperado em 06 de julho de 2020, de <http://rainhadapaz.org/institucional/>

CENESP. (2019). Centro Empresarial de São Paulo. São Paulo, SP. Recuperado em 15 de setembro de 2019, de <http://www.centroempresarial.com.br/pt-br/>

Christensen, C. R., Andrews, K. R., Bower, J. L., Hamermesh, G., & Porter, M. E. (1982). *Business Policy: Text and Cases*. 5th edition. Homewood, IL: Irwin.

Flick, U. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa*. São Paulo: Artmed Editora

França, J.A., Andrade, A.P., Silva, S.V., Monello, M.R., Carvalho, L.R.F., Mol, L.F., Martins, P.D., Campelo, A.L., Grazioli, A., & Paes, J.S.E. (2015). *Manual de procedimentos para o terceiro setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social*. Recuperado de [http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Miolo\\_MTS\\_web.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Miolo_MTS_web.pdf)

Fundación Paraguaya. (2020). Semáforo de Eliminación de Pobreza. Recuperado em 9 de julho de 2020, de <http://www.fundacionparaguaya.org.py/v2/?proyecto=semaforo-de-eliminacion-de-la-pobreza>

G1. (2012) Número de ONGs mais que dobrou entre 1996 e 2005 no brasil diz IBGE. (2012, 18 de junho). G1. Recuperado em 04 de dezembro de 2019, de <http://g1.globo.com/natureza/rio20/noticia/2012/06/numero-de-ons-mais-que-dobrou-entre-1996-e-2005-no-brasil-diz-ibge.html>

Grazioli, A. (2016, 08 de setembro). Titulações das Associações e Fundações em face das recentes inovações legislativas [Coluna]. Recuperado em 20 de setembro de 2019, de <https://observatorio3setor.org.br/colunas/airton-grazioli-direito/titulacoes-das-associacoes-e-fundacoes-em-face-das-recentes-inovacoes-legislativas/>

IDR consultoria. (2019). O que é fundo perdido ou subvenção? São Paulo, SP. Recuperado em 03 de setembro de 2019, de <http://idrconsultoria.com.br/faq/o-que-e-fundo-perdido-ou-subvencao/#conteudo>

Instituto Quintessa. (2015). Guia 2.5: guia para o desenvolvimento de negócios de impacto. Recuperado em 22 de outubro de 2019, de <http://www.guiadoisemeio.com.br/>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2020). Mapa da Organizações da Sociedade Civil. Recuperado em 6 de julho de 2020, de <https://mapaosc.ipea.gov.br/resultado-consulta.html?estado=35>

Johnson, G., Scholes K., & Whittington K. (2007). Explorando a Estratégia Corporativa. São Paulo. Editora Bookman

Marcondes, R.C.; Miguel, L.A. P.; Franklin, M.A., & Perez, G. (2017). Metodologia para elaboração de trabalhos práticos e aplicados: administração e contabilidade. Recuperado de [https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/mestrado-doutorado/admin-desen-negocios/2018/Livro\\_Metodologia\\_trabalhos\\_praticos.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/mestrado-doutorado/admin-desen-negocios/2018/Livro_Metodologia_trabalhos_praticos.pdf)

Miguel, L. A. P.; Lomelino, L. R.; Miguel, S. V.; & Dohme, V. D. (2019). Economic freedom in the NGs: the development of a social impact business for sustainability of a civil society organization. Anais do III Fórum de Liberdade Econômica – Centro Mackenzie de Liberdade Econômica (pp. 341-363). São Paulo, SP.

Mónico, L.S., Alferes, V.R., Castro, P.A., & Parreira, P.M. (2017). A observação participante enquanto metodologia de investigação qualitativa, *Investigação qualitativa em ciências sociais*, 3, pp. 724-733.

Othman, R., & Sheehan, N.T. (2011). Value creation logics and resource management: a review, *Journal of Strategy and Management*, 4(1), pp. 5-24.

Paes, J.E.S. (2010). Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. São Paulo: Forense.

Porter, M.E. (2013). Por que os negócios podem ser úteis em resolver problemas sociais. [Arquivo de vídeo]. Recuperado em 15 de outubro de 2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=0iIh5YYDR2o&t=413s>

Porter, M.E., & Kramer, M. R. (2011). Criação de valor compartilhado. Recuperado em 11 de novembro de 2019, de <https://hbrbr.uol.com.br/criacao-de-valor-compartilhado/>

Priem, R. L. (2007). A customer perspective on value creation, *Academy of Management Review*, 32(10), pp. 219–235.

Salamon, L. (1998). A emergência do terceiro setor: Uma revolução associativa global, *Revista de Administração de Empresas da FGV*, São Paulo, 33, pp. 5-11.

Vitoriano, P.H.G., & Serconek, F. (2015) The Scalability of UK-based Social Enterprises: case studies E-book. Acesso: <http://www.projetobrasil27.com.br/download-ebook>

Yunus, M., Moingeon, B., & Lehmann-Ortega, L. (2010). Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience, *Long Range Planning*, (43), pp. 308-325.

# DESENVOLVIMENTO DE PLATAFORMA DE *ANALYTICS* PARA COMERCIALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES ESTRUTURADAS

Cláudio Furquim Jr.<sup>131</sup>  
Alberto de Medeiros Jr.<sup>132</sup>

## RESUMO

O artigo relata a intervenção realizada em uma empresa que atua no setor financeiro a mais de 50 anos. A intervenção teve por foco a criação de um novo produto baseado na venda de dados estruturados que anteriormente era fornecido de forma gratuita aos clientes. Com isso, procurou-se criar nova fonte de receita para a empresa. Quanto ao contexto investigado, observando-se o mercado em que a empresa atua, e por ser muito competitivo, a empresa sai em busca da diversificação de seus produtos. A análise das informações obtidas pela observação e interação com gestores e funcionários revelou que havia demanda por implementações destinadas às informações que a empresa fornecia para o mercado.

Constatou-se na importância da criação de novo produto baseado na necessidade nos clientes de diferenciação dos seus próprios produtos e serviços ou na sua melhoria operacional, fazendo uso de dados. Resolveu-se verificar a possibilidade de utilizar os dados existentes como nova fonte de receita havendo grande receptividade e interesse pela diretoria, mas muitas incertezas surgiram ao se apresentar a ideia e desta forma foi obtida a permissão de iniciar os estudos, para tal foi aberto um projeto de pesquisa para verificar a viabilidade da proposta.

O projeto proposto considerou o diagnóstico efetuado, bem como a pesquisa realizada, o portfólio de negócios da empresa e as demais condições idealizadas para a criação de valor e construção de vantagens competitivas como estratégias para o desenvolvimento da plataforma que disponibiliza os *dashboards*.

Por ser um produto inovador, no início houve forte resistência, mas após os dois primeiros meses do projeto, apesar de sua complexidade, demonstrou-se o potencial que o produto poderia alcançar. Anteriormente os dados produzidos pela empresa eram fornecidos de forma gratuita pelo site institucional da empresa. A oportunidade encontrada pela empresa, a baixa concorrência e a possibilidade de utilização da tecnologia como alavanca na disponibilização de produtos e serviços de dados, culminou na criação desta plataforma de *dashboards*.

A integração entre o universo acadêmico e o ambiente de negócios, presentes neste relato, agrega conhecimento à tecnologia de exploração de dados passível de replicação em situações assemelhadas. A identificação de novos projetos para comercializar dados estruturados e complexos foi um resultado não esperado desse projeto. Após a sua conclusão, vários outros projetos para atender o público interno e externo à empresa surgiram, não só trazendo novas receitas como também resolvendo problemas internos para obtenção de informação.

**Palavras-chave:** Analytics; Dashboard; Mercado financeiro

**Key words:** Analytics; Dashboard; Financial market

---

<sup>131</sup> Cláudio Furquim Jr. é Mestre e professor universitário da UNIP – Universidade Paulista e de cursos de educação continuada da Universidade Presbiteriana Mackenzie

<sup>132</sup> Alberto de Medeiros Jr. é Doutor e professor de Graduação em Administração e no Mestrado Profissional em Administração do Desenvolvimento de Negócios na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

## 1 INTRODUÇÃO

O Mercado Financeiro é, por um lado, um grande produtor e, por outro, também, consumidor de dados e atualmente a forma como se utilizam os dados pode ser a diferença entre continuar nesse mercado ou fechar as portas. Cada vez mais as empresas veem utilizando os dados para se diferenciar na criação de produtos e serviços ou na redução dos seus custos operacionais.

A empresa Beta S/A, participante do mercado financeiro está em busca da diversificação do seu portfólio de produtos em busca de novas fontes de receitas e encontrou nos dados uma oportunidade para alavancar receitas e, ao mesmo tempo, ajudar os seus clientes a se diferenciar nesse mercado que é tão competitivo.

Este artigo tecnológico de aproveitamento de oportunidade apresenta o desenvolvimento de um novo produto que tem como objetivo comercializar os dados produzidos pela Beta em forma de dados estruturados disponibilizados em painéis interativos de visualização (*dashboards*) para os clientes.

### 1.1 Situação-oportunidade

A competição no mercado financeiro tem ficado cada vez mais acirrada, as corretoras e os bancos têm disputado um mesmo tipo de cliente, que é chamado de investidor.

Para Izidoro (2016, p.65), existem quatro tipos de investidores atuantes no mercado em que a Beta atua. São eles:

- **Investidor não residente** - não possui residência ou sede no Brasil. A nacionalidade não é considerada.
- **Representante legal** – é responsável pelo registro do investidor não residente e pelo envio de informações às autoridades brasileiras. O investidor deve indicar uma instituição financeira autorizada pelo Banco Central para ser responsável solidário pelas obrigações desse representante (o qual pode ser uma pessoa física ou uma empresa não financeira).
- **Representante fiscal** – é responsável pelo cumprimento das obrigações tributárias do investidor estrangeiro.
- **Custodiante** – trata-se de uma instituição ou entidade autorizada a prestar serviços relativos ao controle de todos os ativos em contas segregadas.

Os esforços de diversas instituições, incluindo a Beta, que possuía um projeto específico de patrocínio ao ensino de finanças pessoais e em divulgar o mercado financeiro, a adesão do investidor brasileiro no mercado de capitais tem aumentado, por isso o investidor é muito disputado entre bancos e corretoras de valores.

O investidor, por outro lado, tem necessidade e é avido por informações da situação econômica do Brasil além das informações do próprio investimento realizado.

Essa necessidade do investidor gera uma grande demanda para as pequenas e médias corretoras, que tomam muito tempo coletando e divulgando esse tipo de informação e a direção da Beta percebeu uma nova oportunidade: a da criação de um produto para comercialização de dados históricos em formato de *dashboards* para as corretoras e bancos.

### 1.2 Objetivo do trabalho

O objetivo deste trabalho consiste em relatar a implementação, gerida por um dos autores deste relato, do plano de ação que viabilizou o aproveitamento da oportunidade de comercialização de informações estruturadas em forma de *dashboards* de dados, aproveitando-se dos dados gerados pela Beta.

## 2 CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

### 2.1 A empresa, o negócio e o mercado e contexto histórico

Segundo (Pinheiro, 2014, p.94) “[...] podemos definir o Mercado Financeiro como mecanismo ou ambiente, pelo qual se produz um intercâmbio de ativos financeiros e onde determinam-se os seus preços” e como mecanismo de intercâmbio financeiros fazem parte do mercado financeiro outros mercados como pode ser observado na figura 1.



Figura 1 – O Mercado Financeiro  
Fonte: os autores

- **Mercado de Câmbio** - “[...]é aquele que envolve negociação de moedas estrangeiras e as pessoas interessadas em movimentar essas moedas” (Fortuna, 2005, p. 377). Esse tipo de mercado é composto por corretoras de câmbio e corretoras de valores sendo regulamentados pelo BACEN.
- **Mercado Monetário** - “[...] é privativo dos bancos e dos *brokers*, que fazem a ponte entre compradores e vendedores de dinheiro com lastro em títulos privados” (Fortuna, 2005, p.114). Segundo Kerr (2011), “O termo é usado para expressar o conjunto de instituições e instrumentos que promovem a intermediação financeira de curso e curtíssimo prazo”.
- **Mercado de Crédito** - “[...] visa a suprir as necessidades de caixa de curto e médio prazo das pessoas físicas e empresas”. (Kerr, 2016, p.79). Para Izidoro (2016), “a proposta do mercado de crédito é suprir as necessidades do curto e médio prazo das pessoas físicas e jurídicas [...] O mercado de crédito conta com a atuação das instituições financeiras...”.
- **Mercado de Capitais** - “[...] pode ser definido como um conjunto de instituições e de instrumentos que negociam com títulos e valores mobiliários, objetivando a canalização dos recursos dos agentes compradores para os agentes vendedores” (Pinheiro, 2014, p. 186). O Mercado de Capitais é composto por bolsas de valores, sociedades corretoras, bancos e outras instituições financeiras autorizadas. Estas instituições negociam os principais ativos mobiliários do mercado de capitais.

Hoje com o avanço da informática os compradores e vendedores podem fazer suas ofertas, de qualquer lugar do mundo, por um sistema eletrônico disponibilizado pelas corretoras denominado *home broker*.

Todo o conjunto de instituições financeiras como bancos, corretoras de valores, bolsa de valores, entre outros, é conhecido como Sistema Financeiro e, embora não seja algo ainda tão

difundido no Brasil, o Mercado de Capitais, está acessível a qualquer pessoa que queira começar a investir.

A Beta possui, atualmente, cerca de 2200 profissionais distribuídos em quatro escritórios nas regiões de São Paulo e Rio de Janeiro.

Sendo uma das principais companhias do mercado financeiro mundial a Beta hoje atende corretoras de valores, bancos e financeiras oferecendo uma grande variedade de serviços informatizados.

### **3 ENTENDIMENTO DA OPORTUNIDADE**

Atualmente as empresas buscam diferenciar-se da concorrência, ora observando a melhoria dos seus processos internos, ora visando o mercado em busca de novas oportunidades de negócios e, como a competição no segmento de corretoras e bancos é muito acirrada, qualquer vantagem competitiva pode ser a diferença entre manter as operações e o encerramento dos negócios. Prova disso é o fechamento da mais antiga corretora de valores, a Souza Barros que, segundo Ribeiro (2015):

Em um ambiente cada vez mais difícil para atrair novos clientes para a BM&FBovespa e, ao mesmo tempo, mais caro para operar devido ao maior número de exigências dos órgãos reguladores, a Corretora Souza Barros fechou as portas, dando adeus a uma história de 87 anos, uma das mais antigas que ainda estava em atividade no país e que operava na Libero Badaró, no centro antigo de São Paulo, a poucos metros da sede da Bolsa.

A oportunidade identificada baseou-se na necessidade encontrada nos clientes (bancos, corretoras e gestores de fundos) de diferenciação dos seus próprios produtos e serviços ou na sua melhoria operacional, fazendo uso de dados.

Observando-se essa necessidade, resolveu-se verificar a possibilidade de utilizar as informações existentes como uma nova fonte de receita e, ao ofertar a proposta de um estudo junto à vice-presidência, houve grande receptividade e interesse do executivo, mas muitas incertezas surgiram ao se apresentar a ideia e desta forma foi obtida a permissão de iniciar os estudos, para tal foi aberto um projeto de pesquisa. Para consolidar o entendimento da equipe de como seria o produto escolheu-se e utilizou-se o método de *Business Model Canvas* (Osterwalder, & Pigneur, 2011) para o mapeamento dos principais recursos, objetivos, etc. Apesar da ferramenta ser recomendada para a criação de novos negócios, a equipe utilizou-se dessa ferramenta para formatar esse novo produto e a sua utilização forneceu à equipe um bom roteiro (figura 2), tornando mais fácil a identificação das áreas que deverão ser envolvidas no processo de análise e desenvolvimento do novo produto.

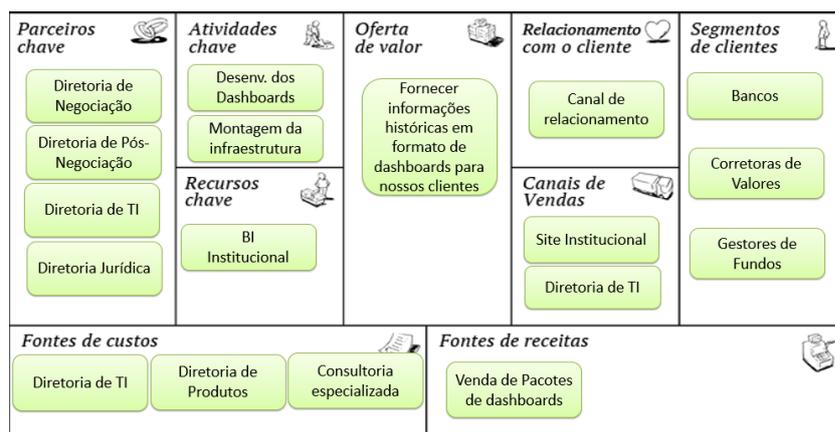


Figura 2-Business Model Canvas

Fonte: os autores

### 3.1 Oferta de valor

Após a reunião de início do projeto, em reunião com os diretores da Beta, estes ofereceram poucos subsídios quanto aos seus desejos.

Segundo Osterwalder e Pigneur (2011), a oferta de valor é um conjunto de benefícios que uma empresa oferece aos clientes.

A equipe iniciou o desenho do Canvas por esse processo para tentar entender o que iria ser criado.

### 3.2 Segmento de clientes

A identificação dos clientes foi a segunda etapa do processo. Foi requisitada uma pesquisa à área de Relacionamento com Clientes para se verificar a aceitação do novo produto.

Sendo assim definir os quadrantes de relacionamento e canais foram obtidos quase que automaticamente, pois a ideia é que fossem utilizados os recursos e áreas já existentes na companhia.

### 3.3 Parceiros chaves

A identificação dos parceiros chaves foi a terceira etapa do nosso processo. Foram estes:

- **Diretoria de Negociação** - responsável pelos processos de negociação (compra e venda de ativos).
- **Diretoria de Pós-Negociação** – responsável pelos processos de pagamentos e liquidação dos negócios realizados
- **Diretoria de TI** – responsável pelo suporte e desenvolvimento das aplicações
- **Diretoria Jurídica** - responsável pela área jurídica e contato com os órgãos reguladores.

Essas áreas foram fundamentais para que fosse possível entender quais dados poderiam ser utilizados e de onde poderiam ser extraídos.

### 3.4 Recursos chaves

Após conversar com os gestores das áreas chaves conseguiu-se identificar onde estavam os recursos necessários ao projeto.

Na companhia existe uma área de *Business Intelligence* (B.I.) que guarda as informações históricas para enviar aos reguladores como o BACEN e CVM.

Segundo Turban (2009, p. vii), “*Business Intelligence* (B.I.) é um termo “guarda-chuva” que engloba ferramentas, arquitetura, base de dados, *data warehouse*, gerenciamento de desempenho, metodologia e assim sucessivamente, tudo integrado em uma suíte de *software*”.

### 3.5 Atividades chaves

Durante as reuniões foram identificadas duas atividades chaves. São elas:

1. **Desenvolvimento dos *Dashboards*** – nos levantamentos iniciais a equipe acreditava que era uma tarefa importante, mas um ponto que fez com que essa atividade tivesse perdido a prioridade foi verificar que na área de *Business Intelligence* (B.I.) já existiam alguns *dashboards* que eram disponibilizados para os usuários internos da Beta, mostrando à equipe que era possível fazer a implementação.
2. **Montagem da Infraestrutura** – a escolha dessa atividade como uma atividade chave era a de proporcionar uma ideia do tipo de infraestrutura e o quanto gastaríamos para montar uma nova infraestrutura para os clientes da companhia.

A equipe constatou que grande parte do que necessitaríamos para ir avante com o projeto está relacionado com a área de B.I. da companhia e que ela será o pilar do projeto.

## 4 DIAGNÓSTICO DA OPORTUNIDADE

### 4.1 Oportunidade tratada

Em geral as empresas do setor financeiro são grandes geradoras e consumidoras de dados seja para identificar o seu próprio desempenho perante os concorrentes, seja para enviar relatórios sobre a evolução das aplicações financeiras aos investidores, mas são poucos as instituições que investem na análise de dados para se diferenciar.

O motivo disso, segundo Trelewicz (2016), é que as grandes instituições financeiras tardaram a adotar abordagens de análise de dados (figura 3), por considerarem que a tecnologia serve apenas para tratarem de problemas técnicos e não problemas de negócios mesmo os dados sendo gerados pelas áreas de negócios.

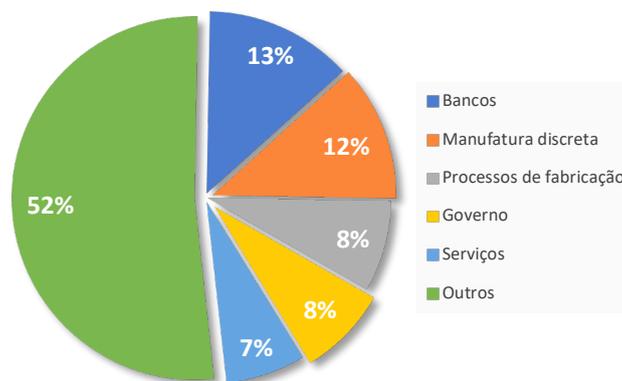


Figura 3-O mercado em 2016 para *big data* e *analytics*  
Fonte: adaptado de IDC (2016)

Observando-se essa lacuna a diretoria da Beta considerou a oportunidade de criação de um produto que disponibilizasse dados produzidos pela empresa em formato de *dashboards* para clientes.

As organizações com esse novo raciocínio observam que os dados produzidos por elas poderiam não só servir para melhorar seu desempenho operacional, ajustando processos internos, mas também poderiam lhes mostrar para onde poderiam ir se empregados de uma maneira estratégica.

Essa nova área da Tecnologia da Informação (TI), que mistura, mineração de dados, alto volume histórico de dados estruturados e não estruturados, análise de negócio, estatística, entre outras áreas do conhecimento (Turban et al., 2009), vem conquistando cada vez mais adeptos, uma vez que os preços de armazenamento de dados estão cada vez mais baratos e o poder computacional aumentando a cada ciclo a ciência de dados vai saindo da área acadêmica e tomando o seu lugar nas empresas.

O que proporciona aos executivos informações mais precisas e rápidas necessárias às tomadas de decisões referentes ao negócio em que a organização está inserida, gerando desta forma uma vantagem competitiva à organização.

Se, por uma perspectiva, os dados possuem importância, por outra, os dados necessitam de uma grande estrutura para transformá-los em informações relevantes e um investimento na formação de profissionais que consigam entender e trabalhar com essa nova tendência de mercado. Conforme indicado na figura 4, o ambiente necessário para a aplicação da ciência de dados é complexo.

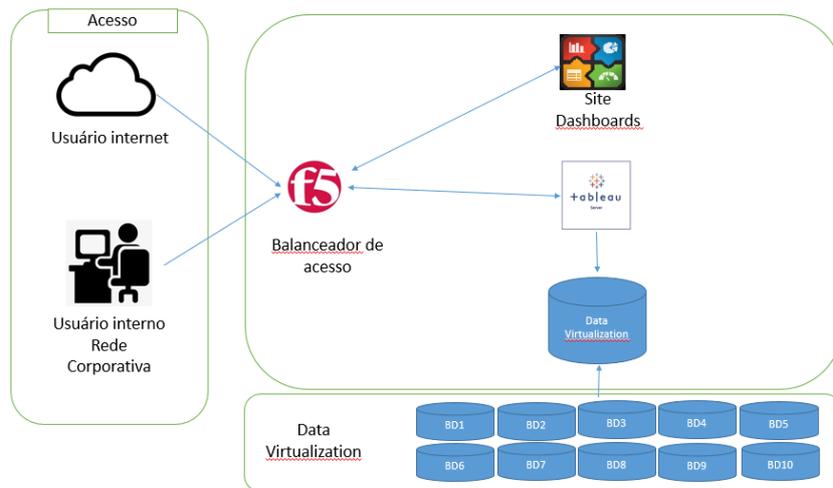


Figura 4-Arquitetura de alto nível

Fonte: os autores

Uma estrutura desse porte possui usualmente custos elevados tanto para ser construída quanto para a sua manutenção, principalmente o *data virtualization*.

O *data virtualization*, coração da infraestrutura do *analytics* proposto, permite que diferentes bancos de dados se integrem de uma forma virtual facilitando desta forma a manipulação dos dados para apresentá-los nos *dashboards*.

Conforme Brunelli (2007), a virtualização de dados promete facilitar os impedimentos à integração de dados, separando dados de aplicativos e armazenando-os na camada de *middleware*.

Apesar de os custos de infraestrutura serem altos, os benefícios de tecnologias de exploração de dados vêm alcançando cada vez mais empresas. Isso é demonstrado por uma pesquisa *Big Data Executive Survey* conduzida pela NewVantage (2018) e apresentada na tabela 1, onde é demonstrado que cada vez mais empresas têm obtido sucesso na implementação das suas iniciativas de implantação de tecnologias de exploração de dados.

Tabela 1-Maiores Benefícios do B.I.

Benefício	% de sucesso
Diminuir despesas por eficiências de custos operacionais	49.2
Estabelecer uma cultura orientada a dados	27.9
Criar novos caminhos para inovação e disrupção	44.3
Acelera a velocidade com que novos recursos e serviços são implantados	31.1
Lançar novas ofertas de produtos e serviços	36.1
Monetização do Big Data por aumento de receita e novas fontes de receita	32.8
Transformar e reposicionar seus negócios para o futuro	27.9

Fonte: Adaptado de NewVantage (2018)

A Beta possui um grande repositório OLAP (*Online Analytical Processing*) que, segundo Silva, Peres e Boscaroli (2016), trata-se de uma classe de sistemas que operam sobre bases de dados históricas e multidimensionais e uma área de BI, que aos olhos dos executivos serve apenas para atender aos órgãos reguladores como o BACEN, CVM e a disponibilização dos dados brutos para alguns clientes pelo *website* institucional.

Como foi exposto, a proposta foi vista com entusiasmo por alguns e ressalvas por outros, mesmo demonstrando que o produto a ser desenvolvido vem cobrir uma lacuna deixada por produtos existentes e seria uma forma de disponibilização de informações em formato de *dashboards*, um formato que poucos clientes conhecem, por isso foi batizado de *Analytics*.

#### 4.2 Mapeamento da situação

A implementação preocupou-se com dois pontos principais: a) o processo de construção da solução e; b) a aceitação do mercado para esse produto.

#### 4.3 Métodos e técnicas utilizados

##### 4.3.1 Processo de Construção de uma Solução de *Analytics*

Segundo Marquesone (2016, p. 153), *analytics* são “[...] técnicas e metodologias focadas em transformar dados em informação, principalmente para apoio a tomada de decisão [...]” e que vem sendo amplamente adotadas pelo mercado.

Ainda segundo Marquesone (2016, pp. 153 - 157) as técnicas de *analytics* podem ser divididas em quatro diferentes categorias, são elas:

- 1. Análise Descritiva:** [...] considerada a técnica mais adotada pelas empresas, a análise descritiva refere-se a forma mais básica de se obter indicadores como esses mencionados para análise da situação de uma empresa. Um exemplo desse tipo de análise é a verificação mensal do volume de vendas de uma empresa.
- 2. Análise Diagnóstica:** [...] a análise diagnóstica busca identificar informações que estão relacionadas aos fenômenos ocorridos na empresa. Para obter esse conhecimento, as

duas técnicas de *analytics*, descritiva e diagnóstica, devem ser utilizadas. Esse tipo de análise tem como foco responder perguntas como “porque isso aconteceu? ”. Um exemplo é quando a empresa precisa descobrir por que teve um aumento substancial de vendas no primeiro semestre de um determinado ano.

3. **Análise Preditiva:** [...] considera-se essa categoria um divisor de águas entre os quatros tipos de *analytics*, uma vez que ela permite não somente compreender o passado, mas também oferece a habilidade de obter informações sobre o que pode acontecer no futuro, tanto em relação aos riscos como também oportunidades. A análise preditiva tenta responder a perguntas como “o que pode acontecer? ”. Um exemplo é de além de descobrir, por exemplo, o quanto vendeu uma empresa em determinado período essa análise responde qual estimativa de venda para os próximos meses.
4. **Análise Prescritiva:** [...] o propósito aqui é que o algoritmo seja capaz de se adaptar de acordo com os parâmetros recebidos por ele, de forma que sua capacidade de predição e otimização seja feita automaticamente, essa técnica faz a utilização de inteligência artificial. A análise prescritiva tem a capacidade de, após a análise dos dados, informar qual ação tomar sugerindo tomadas de decisões aos gestores. Um exemplo é quando dado uma tendência de altas nas vendas sugerir quais procedimentos devem ser adotados para suprir essa alta.

O gráfico da figura 5 possibilita uma melhor visão sobre cada técnica de *analytics*.

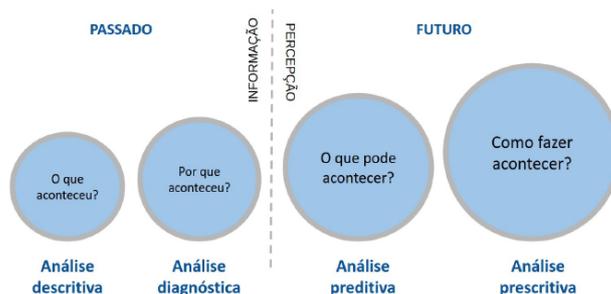


Figura 5-Quatro tipos de *Analytics*  
Fonte: Marquesone, (2016)

Para que fosse viabilizado a implementação do *analytics*, no entanto, fazia-se necessário um B.I. robusto. Felizmente a área chave já havia implementado uma solução de B.I. (figura 3), viabilizando a parte técnica para construção do produto *analytics* da companhia.

Outro ponto decisivo para o projeto foi optar por qual tipo de *analytics* que deveria ser implementado de uma forma rápida e que pudesse ser comercializado aos clientes da Beta. Junto com a área responsável pelo BI foi decidido que o projeto entregaria apenas dados que pudessem fornecer subsídios para a análise descritiva e que esses dados fossem públicos ou não confidenciais.

Essa decisão foi tomada tentando diminuir a complexidade do projeto, porém outro problema seria encontrado pois a solução acabaria concorrendo com os dados já disponibilizados pelo portal institucional.

Da maneira como o portal apresenta-se, disponibiliza-se uma série de dados históricas de forma gratuita em formato de arquivos Excel (.xlsx) ou texto (.txt) e muitas corretoras automatizaram seus processos para capturar essas informações e carregá-las em seus sistemas.

Com isso foi feita uma consulta junto ao departamento jurídico para informar-se de quais informações a Beta deve fornecer de forma obrigatória e em qual formato.

#### 4.3.2 Processo de Verificação de Viabilidade do Produto

Para verificação de viabilidade do produto, iniciou as consultas da aceitação do produto junto ao mercado, solicitando à área de relacionamento com clientes uma pesquisa de aceitação do novo produto.

A pesquisa foi realizada após uma apresentação da ideia de como seria o novo produto e foram entrevistados 30 executivos de corretoras, bancos e gestores de fundos de investimento das quais 12 (40% do total) apresentaram interesse no produto. A pesquisa foi realizada no período de dois meses.

A pesquisa foi, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 197), do tipo padronizada onde “[...] entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido [...] Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efetuada de preferência com pessoas selecionadas de acordo com um plano”.

Dentre os executivos entrevistados cerca de 60% disseram que não se interessaram pelo produto. Muitos dos executivos entrevistados não sabiam o que era uma ferramenta de *analytics* e, mesmo explicando o que era, decidiram responder por que não era interessante a aquisição de tal ferramenta. Isso mostra que apesar de aproximadamente 40% se interessaram pelo produto, esse número pode ser maior na medida que os *dashboards* forem sendo disponibilizados e utilizados pelos interessados.

#### 4.4 Análise das informações obtidas

Ao final foi construído o *Business Case* e apresentado para o comitê que demonstrou satisfação com os resultados e que considerou o produto com bom potencial para geração de receita.

O comitê de executivos deliberou que um novo escopo e custos de investimento fossem estimados para que ao final do projeto obtivesse um MVP (*Minimal Value Product*), um produto embrião, para que possa gerar receita e financiar a evolução do produto.

Como o objetivo deste trabalho é preparar e implementar plano de ações que pudesse viabilizar o aproveitamento da oportunidade de comercialização de informações estruturadas em forma de *dashboards* de dados, aproveitando-se dos dados gerados pela Beta, como passos seguintes, submeteu-se a decisão dos executivos ao escritório de projetos da Beta para abertura da Demanda do Projeto (DP).

Para essa DP novas estimativas foram realizadas, sendo elas:

- **Declaração de escopo:** defini o projeto, ou seja, o que precisa ser realizado.
- **Análise Financeira do projeto:** é feita por métodos numéricos que consistem em comparar indicadores financeiros de projeto.
- **Análise de Riscos do projeto:** identificação e tratamentos dos riscos do projeto
- **Declaração de interessados (*stakeholders*):** documento que indica quais são os principais interessados no projeto.

Todas as novas estimativas que compõe o plano do projeto, documento este que segundo Dinsmore (2006, p. 26), “[...] é um documento criado pelo gerente de projeto, com a colaboração da equipe do projeto e alguns *stakeholders* chave” e tem como principal função guiar o planejamento, execução/monitoração e encerramento do projeto.

## 5 INTERVENÇÃO DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO

O projeto proposto considerou o diagnóstico efetuado, bem como a pesquisa realizada, o portfólio de negócios da empresa e as demais condições idealizadas para a criação de valor e construção de vantagens competitivas como estratégias para o desenvolvimento da plataforma que disponibiliza os *dashboards*.

O fator chave de sucesso para a empreitada foi a adoção da estratégia de diversificação relacionada que será a utilização de recursos e capacitações por meio de conhecimentos gerenciais, tecnológicos e experiência (Hitt, Ireland, & Hoskisson, 2011).

### 5.1 Ganhos com a solução

Com a implementação do projeto em questão, uma série de ganhos foram esperados conforme descrito na tabela 2.

Tabela 2-Maiores Benefícios do Projeto

Benefícios Esperados	Descrição dos Benefícios
Tangíveis	Geração de receita recorrente, elevada para a área, com a comercialização de dados nunca antes disponibilizados
	Solução técnica proposta cria uma arquitetura que garante ganhos de escala relevantes na criação de novos produtos de informação/dados
Intangíveis	Historicamente a Beta nunca comercializou estes tipos de dados. Disponibilizá-los de maneira organizada e refletindo a priorização dos clientes, pode melhorar a imagem da empresa perante o mercado.
	Atualmente, na Beta, o processo de mineração de dados é lento e ineficiente. A ferramenta de visualização, que será aproveitada por todas as áreas da empresa, poderá tornar a atividade muito mais ágil e segura

Fonte: os autores

Apesar de atualmente não haver consenso nas empresas sobre o sucesso dos projetos, Cooper e Kleinschmidt (1987) identificam três dimensões para a medição do sucesso de um projeto: 1) desempenho financeiro; 2) criação de novas oportunidades para novos produtos e; 3) impactos no mercado.

Tendo esses aspectos em mente, os critérios criados pela diretoria demonstrados na tabela 3, para que o produto seja considerado como sucesso.

Tabela 3-Medidas de Sucesso do Produto

<b>Medidas</b>	Criação de Receita Disponibilização de mais de 12 <i>dashboards</i>
<b>Metas</b>	Aumento da receita de 0 a R\$1,5 milhões em 2020 Recapacitação do B.I. da companhia
<b>Quando medir</b>	Fevereiro de 2019 a fevereiro de 2020

Fonte: os autores

Para que o projeto pudesse atender aos objetivos de sucesso do produto, definidos pela diretoria, algumas reuniões com as equipes envolvidas foram realizadas para que o escopo fosse novamente revisado. Durante essa revisão alguns riscos foram encontrados e, segundo o PMBOK do *Project Management Institute* (2017) dessas reuniões deverá obter-se uma lista de riscos que foram identificados passíveis de priorização. Esses riscos estão descritos na tabela 4.

Tabela 4-Principais Riscos do Projeto

<b>Tipo de Risco</b>	<b>Descrição do Risco</b>	<b>Plano de Ação</b>
<b>Operacional</b>	Concessão pelo operador Beta, de forma equivocada, de <i>dashboards</i> que não foram contratados	Realização de auditoria interna periódica
<b>Financeiro</b>	Clientes que se mostraram interessados na fase da pesquisa de mercado não adquirirem os pacotes	Realizar campanhas recorrentes de marketing para popularização do produto
<b>Legais</b>	Disponibilizar dados que não podem ser divulgados devido ao seu sigilo	Disponibilizar informações que hoje já são públicas ou informações não confidenciais
<b>Imagem</b>	Não ter uma ferramenta que disponibilize os dados de uma forma padronizada aos clientes	Padronizar as ferramentas internas e externas para disponibilização das informações

Fonte: os autores

Uma vez que os riscos identificados possuem um plano de ação para sua mitigação o passo seguinte do projeto foi verificar se a data de entrega esperada pela diretoria poderia ser cumprida.

## 5.2 Cronograma para a solução

Segundo Dinsmore (2006, p.69), “[...] de todos os recursos com os quais a humanidade tem que se debater em suas atividades cotidianas, o tempo é um dos principais e apresenta uma característica única: inexorabilidade. Por certo, tempo gasto é tempo perdido, não é possível recuperar”, por esse motivo mobilizou-se para verificar a viabilidade de entregar o produto no tempo desejado pela diretoria, que eram de dez meses.

Observando o grande desafio que todos tinham depois de dado o tempo desejado do projeto pelos executivos, foram criados os principais marcos do projeto e com isso foram colocadas em uma linha do tempo, para se verificar se era possível se alcançar o objetivo do projeto, conforme demonstrado na figura 6.

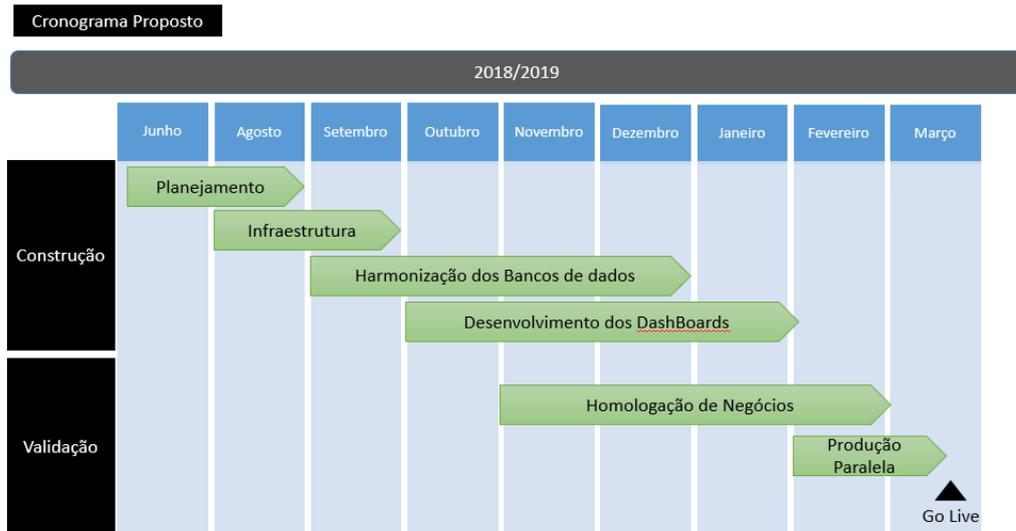


Figura 6-Cronograma Macro

Fonte: os autores

Os dois primeiros meses do projeto haviam sido designados para a o planejamento e definição do escopo do produto, mas eles foram utilizados, quase que em sua plenitude, verificando a viabilidade do produto. Por esse motivo avançou um pouco mais de 15 dias do mês seguinte para definir quais *dashboards* deveriam ser priorizados na primeira versão.

Outro ponto que sofreu um grande desvio foram as atividades de harmonização dos bancos de dados, que se iniciou um pouco mais tarde devido à concorrência das equipes de desenvolvimento com outros projetos.

A atividade de homologação de negócios teve um desempenho muito bom na sua execução e acabou terminando um pouco mais cedo, ajudando o projeto a voltar ao previsto conforme observa-se na figura 7.

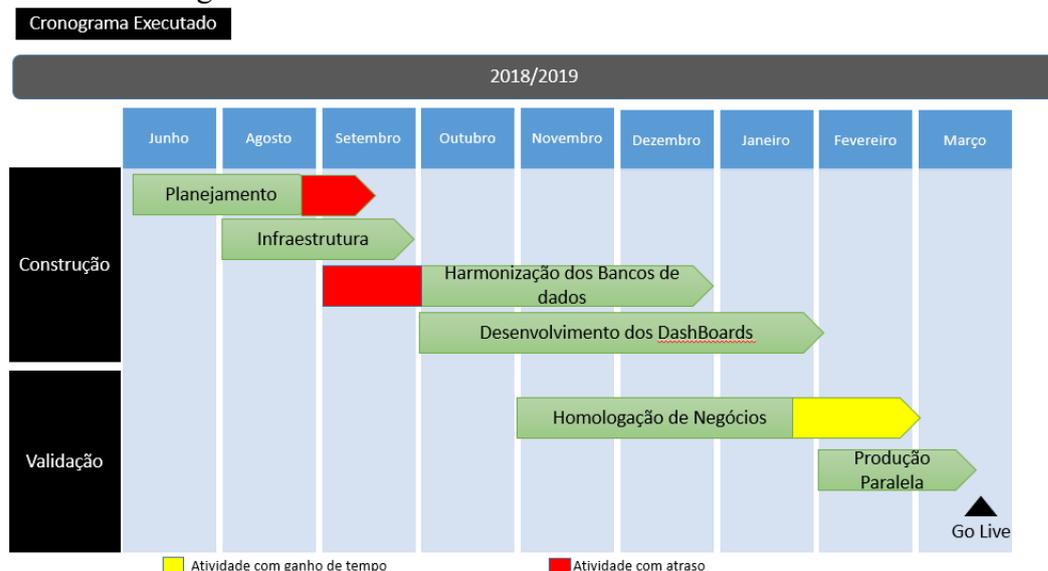


Figura 7-Cronograma Executado no Projeto

Fonte: os autores

Apesar da atividade de homologação acabar mais cedo do que o previsto foi a parceria com as corretoras parceiras na atividade de Produção Paralela que realmente garantiu o sucesso do projeto. Durante esta fase conseguiu-se identificar alguns problemas de conectividade que as corretoras possuíam com a Beta para o projeto, principalmente regras de firewall que não permitiam a visibilidade dos *dashboards* pelos parceiros.

A entrada em produção (*go live*) do projeto, foi realizada na segunda semana de março de 2019, criando assim a nova ferramenta de *analytics* da Beta.

### 5.3 Modelo de Tarifação

A Beta adotou o modelo de software como serviço (*Software as a Service - SaaS*) que é um modelo de entrega de software onde as empresas clientes pagam, não pela propriedade do software, mas pela utilização o serviço disponibilizado e suportado pela empresa.

Segundo Chong e Carraro (2006, p. 2), SaaS pode ser definido como "software implementado como um serviço hospedado e acessado pela Internet".

Segundo esses autores (p. 2), existem duas categorias principais de software como serviço:

- **Serviços de linha de negócios:** oferecidos a empresas e organizações de todos os tamanhos. Os serviços de linha de negócios geralmente são soluções de negócios grandes e personalizáveis direcionadas para facilitar processos de negócios como finanças, gerenciamento da cadeia de suprimentos e relações com o cliente. Normalmente esses serviços são vendidos aos clientes como assinatura. Um exemplo desse tipo de serviço são as soluções personalizáveis do *Salesforce*.
- **Serviços orientados a cliente:** oferecidos ao público em geral. Os serviços orientados a cliente às vezes são vendidos como assinatura, mas geralmente são fornecidos sem custo e financiados por anúncios. Um exemplo de serviços desse tipo são os serviços oferecidos pela Google.

E pensando no modelo de serviços de linha de negócios é que a equipe de produtos da Beta atendendo solicitação destes autores, desenvolveu a tabela 5.

Tabela 5- Modelo de tarifação

Quantidade de <i>Dashboards</i>	Valor mensal em R\$
Individual	5.000,00
até 3	12.000,00
de 3 a 6	20.000,00
De 6 a 12	30.000,00

Fonte: os autores

Nesse modelo de software por assinatura o cliente pode adquirir, via contrato, desde um único *dashboard* até um pacote com todos os *dashboards* que foram desenvolvidos até o momento.

Segundo Chou e Chou (2007, p.389), a adoção pelos clientes por esse tipo de serviço traz as seguintes vantagens:

- **Economia de custos:** os usuários de SaaS podem economizar uma grande parte de seu custo operacional de TI alugando apenas aplicativos necessários para suas necessidades

de negócios. As despesas tradicionais de TI, como compra e manutenção de hardware, software, infraestrutura e profissionais de TI poderia ser minimizado.

- **Melhor utilização de recursos:** os usuários de SaaS podem economizar despesas de TI e, em seguida, usar em processos mais estratégicos.
- **Maior escalabilidade de acesso a aplicativos:** fornecedores de SaaS frequentemente oferecem uma arquitetura que permite que o acesso do aplicativo do lado do cliente seja ampliado ou reduzido imediatamente.
- **Possibilidade de terceirização global:** o avanço da tecnologia da Web permite ao SaaS que fornecedores localizados no exterior também ofereçam serviços de alta qualidade.

O modelo de terceirização permite que os usuários de SaaS economizem mais despesas de TI enquanto a Beta fornece a expertise e a infraestrutura necessária para o suporte do produto.

## 5. CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA E SOCIAL

A busca por geração de novas fontes de receitas e a possibilidade de impulsionar um mercado pouco explorado pela Beta foram fatores determinantes para a criação de uma nova solução para disponibilização de dados.

Por ser um produto inovador na empresa, no início sofreu uma forte resistência, mas após o período dos estudos realizados nos dois primeiros meses do projeto, apesar de sua complexidade, conseguiu-se, então, demonstrar o potencial que o produto poderia alcançar. Anteriormente os dados, que eram produzidos pela empresa e disponibilizados não possuíam uma forma de cobrança pré-estabelecida, isto é, eram fornecidos de forma gratuita pelo site institucional da empresa.

O novo produto também exigiu um novo modelo de negócio que considerou um diagnóstico de mercado, bem como escolhas referentes às estratégias competitivas, o portfólio de negócios possíveis e condições idealizadas para a criação de valor e construção de vantagens competitivas para o desenvolvimento deste novo produto.

Nesse sentido, a oportunidade encontrada pela Beta, a baixa concorrência e a possibilidade de utilização da tecnologia como alavanca na disponibilização de produtos e serviços de dados, culminou na criação desta plataforma de *dashboards*.

O grande desafio deste trabalho foi verificar quais práticas de gestão e tecnologias podem ser utilizadas em projetos de dados e quais vantagens e desvantagens elas trazem. Por exemplo com o desenvolvimento do produto foi apurado que a construção da infraestrutura baseada em *data virtualization* possibilitou o rápido desenvolvimento de *dashboards*, demonstrando a sua aplicabilidade.

Um resultado, não esperado previamente, desse projeto foi a criação e a disseminação da cultura de dados dentro da empresa, possibilitando a inicialização imediata de onze novos projetos, após o encerramento do relatado neste trabalho, que estão em fase de planejamento ou execução com o viés de utilização dos dados e utilizando a infraestrutura criada durante o projeto descrito nesse trabalho.

Isto demonstra a importância da implementação deste projeto relatado, que foi o primeiro de muitos projetos baseados em dados na empresa Beta e suas subsidiárias.

## Referências

- Banco Central do Brasil (2018). *Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional*. Recuperado em 24 de novembro de 2018, de: <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp>
- Brunelli, Mark. (2007) *Data virtualization: The answer to the integration problem?*. Recuperado em 05 de maio de 2019, de: <https://searchoracle.techtarget.com/news/1270278/Data-virtualization-The-answer-to-the-integration-problem>
- Cooper, R.G., & Kleinschmidt, E.J. (1987). *New Product: what separates winner from losers*. *Journal of Product Innovation Management*, 4(3), 169-184.
- Chong, F., & Carraro G. (2006). *Architecture strategies for catching the long tail, a Microsoft white paper*. Recuperado em 01 de maio de 2019, de [http://cistrattech.com/whitepapers/MS\\_longtailsaas.pdf](http://cistrattech.com/whitepapers/MS_longtailsaas.pdf)
- Chou, D.C., & Chou, A.Y. (2007) *Software as a service (saas) as an outsourcing model: an economic analysis*. Recuperado em 01 de maio de 2019, de: [https://www.researchgate.net/publication/228447677\\_Software\\_as\\_a\\_Service\\_SaaS\\_as\\_an\\_outsourcing\\_model\\_An\\_economic\\_analysis](https://www.researchgate.net/publication/228447677_Software_as_a_Service_SaaS_as_an_outsourcing_model_An_economic_analysis)
- Dinsmore, P.C. (2006). *Como se tornar um profissional em gerenciamento de projetos*. Rio de Janeiro: QualityMark.
- Fortuna, E. (2005). *Mercado Financeiro: Produtos e Serviços*. Rio de Janeiro: QualityMark.

IDC Worldwide (2018). *Semiannual Big Data and Analytics Spending Guide*. Recuperado em 3 de outubro de 2018, de [https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=IDC\\_P33195](https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=IDC_P33195)

Izidoro, C. (2016). *Mercado de Capitais*. São Paulo: Pearson

Kerr, R. (2011). *Mercado Financeiro e de Capitais*. São Paulo: Pearson

Marquesone, R (2016). *Big Data: Técnicas e tecnologias para extração de valor dos dados*. São Paulo: Casa do Código

Marconi M. & Lakatos E. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.

NewVantage Partners LLC (2017). *Big Data Executive Survey 2017*. Foreword by Thomas H. Davenport and Randy Bean. Recuperado em 3 de outubro de 2018 de <https://newvantage.com/wp-content/uploads/2017/01/Big-Data-Executive-Survey-2017-Executive-Summary.pdf>

Osterwalder A. & Pigneur Y. (2011). *Business Model Generation: Inovação em Modelos de Negócios*. Rio de Janeiro: Alta Books

Pinheiro, J. L. (2014). *Mercado de Capitais: Fundamentos e Técnicas*. 7th. ed. São Paulo: Atlas.

Project Management Institute (2017). *Guia do Conhecimento do Gerenciamento de Projetos – GUIA PMBOK*. 6th ed. Newtown Square.

Ribeiro, A.P. (2015) *Corretora Souza Barros, com 87 anos, fecha as portas em São Paulo*. *Jornal o Globo*. Recuperado em 08 de dezembro, 2018 de <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/corretora-souza-barros-com-87-anos-fecha-as-portas-em-sao-paulo-17376497>:

Silva, L.A., Peres, S. M., & Boscarioli, C. (2016). *Introdução a mineração de dados com aplicações em R*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Trelewicz, J. Q (2016). *Big Data Big Money O papel dos dados no setor financeiro*. Recuperado em 20 de novembro de 2018, de <https://www.infoq.com/br/articles/big-data-in-finance>.

Turban, E., Sharda, R., Aronson, J.E., & King, D. (2009). *Business Intelligence um enfoque gerencial para a inteligência do negócio*. Porto Alegre: Bookman

## **DIREITO PENAL E PANDEMIA: DIREITO PENAL MÁXIMO COMO INSTRUMENTO DE ORDEM SOCIAL E GARANTISMO JURÍDICO COMO SOLUÇÃO.**

José Matias da Conceição Neto<sup>133</sup>

**Resumo:** O momento de crise pandêmica atual é perfeito para demonstrar a importância da aplicação do direito e seus reflexos, principalmente no que tange a aplicação do direito penal, que é o meio legal do Estado de definir condutas ilícitas. No entanto, quando o Estado desenvolve seu sistema jurídico baseado no espectro da positividade demasiada e tipificação generalizada, alinhado ao subjetivismo do legislador, gera-se uma crise. Afinal, em decorrência desse comportamento, ocorre um desvio da finalidade regulamentar do Poder Público, ocorrendo, dessa forma, a

---

<sup>133133</sup> Advogado formado pelo Centro universitário Salesiano – UNISAL em 2019. Especializando em Direito Processual Penal pelo centro de estudos Damásio de Jesus 2020. Coordenador Local do Students For liberty desde 2019. Fundador do Grupo Teses Liberais 2019.

banalização das leis, bem como de sua efetivação, conforme Ferrajoli, além de tornar o indivíduo cada vez mais torna-se refém do crescimento de penas, condutas e limitações de liberdade.

Portanto, o presente trabalho busca demonstrar, sem pretensões de esgotar o tema, que em situações de maior vulnerabilidade social, e crises, há uma forte tendência em justificar a intervenção Estatal e dirimir direitos em contraprestação de segurança., próximo a ideia de Hobbes sobre o Leviatã. Não obstante, a forma mais viável e efetiva para enfrentamento de períodos de crise, seria a preservação do indivíduo, por meio de um Estado liberal, utilizando-se o garantismo jurídico como estrutura do ordenamento jurídico pátrio.

**Palavras-Chave:** Direitos Penal; Liberalismo; Direitos Naturais; Garantismo Jurídico; Direito penal do Inimigo.

**Criminal Law and Pandemic: Maximum criminal law as an instrument of social order and legal guarantee as a solution.**

**Abstract:** The moment of the current pandemic crisis is perfect to demonstrate the importance of the application of the law and its consequences, especially with regard to the application of criminal law, which is the legal means of the State to define illicit conduct. However, when the State develops its legal system based on the spectrum of too much positivity and generalized typification, in line with the subjectivism of the legislator, a crisis is generated. After all, as a result of this behavior, there is a deviation from the regulatory purpose of the Public Power, thus, the trivialization of laws, as well as their effectiveness, according to Ferrajoli, besides making the individual increasingly hostage to growth penalties, conduct and limitations of freedom. Therefore, the present work seeks to demonstrate, but without pretending to exhaust the theme, that in situations of greater social vulnerability, and crises, there is a strong tendency to justify State intervention and settle rights in consideration of security., Close to the idea of Hobbes about Leviathan. Regardless of. the most viable and effective way to face periods of crisis would be the preservation of the individual, through a liberal state, using legal guarantee as a structure of the national legal system

**Key words:** Criminal Rights; Liberalism; Natural Rights; Legal Guarantee; Criminal law of the Enemy

**Derecho Penal y Pandemia: Derecho Penal Máximo como instrumento de orden social y garantía jurídica como solución.**

**Resumen:** El momento de la actual crisis pandémica es perfecto para demostrar la importancia de la aplicación de la ley y sus consecuencias, especialmente en lo que respecta a la aplicación del derecho penal, que es el medio legal del Estado para definir las conductas ilícitas. Sin embargo, cuando el Estado desarrolla su ordenamiento jurídico en base al espectro de demasiada positividad y tipificación generalizada, en línea con el subjetivismo del legislador, se genera una crisis. Al fin y al cabo, como consecuencia de este comportamiento, se produce un desvío de la finalidad regulatoria del Poder Público, por lo tanto, la banalización de las leyes, así como su efectividad, como Ferrajoli va más allá, haciendo del individuo cada vez más rehén del crecimiento. sanciones, conductas y limitaciones de la libertad. Por ello, el presente trabajo busca demostrar, pero sin pretender agotar el tema, que en situaciones de mayor vulnerabilidad social, y crisis, existe una fuerte tendencia a justificar la intervención del Estado y asentar derechos en consideración a la seguridad., Cercano a la idea de Hobbes sobre el Leviatán. No obstante. La forma más viable y

eficaz de afrontar períodos de crisis sería la preservación del individuo, a través de un Estado liberal, utilizando la garantía jurídica como estructura del ordenamiento jurídico nacional.

**Palabras clave:** Derechos delictivos; Liberalismo; Derechos naturales; Garantía legal; Derecho penal del enemigo

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objetivo discutir a relação do direito penal e a atual situação da COVID-19 no país, abordando o conceito de direito penal máximo e mínimo relacionando-os com o liberalismo. Porém, essa abordagem não se limitará a impossibilidade jurídica de responsabilização penal dos atos estatais de contenção do avanço da doença, mas sim uma análise acerca do posicionamento do Estado, quanto política de direito penal máximo que vem sendo aplicado.

Ademais, é válido ressaltar que em períodos de urgência, dado o apelo populacional ou mesmo de classe políticas tende-se a limitar os direitos individuais para solucionar tal problemática. Porém cria-se assim, margem para ocorrência de abusos por parte do Estado, demonstrando que a política criminal adotada, além de autoritária e antiliberal, transformam aqueles que questionam as regras totalitárias em inimigos do Estado. Esses inimigos precisam ser combatidos, em uma narrativa de proteção social, logo aplicando-se o direito penal do inimigo com respostas rápidas e desproporcionais, sendo muito nítida a utilização desse sistema na situação pandêmica causada pelo corona vírus.

Diante disso, temos como proposta ao direito penal o garantismo penal de Luigi Ferrajoli, o qual seria o melhor entendimento quanto a aplicação da lei em uma política liberal, dado suas características de mínima intervenção do Estado e maior eficiência nas leis.

## **LIBERALISMO E PODER**

Primeiramente faz-se necessário elucidar alguns conceitos quanto à questão histórica do liberalismo. As primeiras ideias liberais tiveram surgimento no século 17 e 18 com John Locke, Montesquieu e Adam Smith dentre outros autores.

O pensamento jusnaturalista de Locke, descrito em seu livro Segundo Tratado sob o governo, dita que todo indivíduo possui direitos naturais como: (i) liberdade, (ii) propriedade e (iii) vida. E como o indivíduo precede o Estado, a ele sempre será garantido tais direitos, e cabe ao Estado garantir os mesmos. Na visão do filósofo o surgimento do Estado está na necessidade de uma instituição coercitiva e legitimada pela sociedade em garantir os direitos naturais, pois em um ambiente de ausência desse poder, apenas o próprio indivíduo se protege e julga o que será a justiça para ele, o que então pode variar de indivíduo para indivíduo, criando-se extremo subjetivismo acerca do que considera-se justo, moral e punível, além da óbvia necessidade de autotutela. Portanto, daí o surge o Estado, por necessidade e conveniência. Dessa forma, para Locke, o papel do Estado se restringe em proteger os direitos naturais dos indivíduos, protegendo-os de violações de exercer liberdades individuais, como ocorriam em sua época, com as monarquias absolutistas.

Assim o autor começa a se posicionar contra tal sistema. Locke fala sobre uma relação contratual com o Estado, o qual teria apenas o papel de vigia noturno, ou seja, apenas resguardando os direitos naturais, posição está diferente de outro jusnaturalista e contratualista chamado Hobbes, que para o mesmo o Estado deveria ser grande e forte, devendo estar presente muito mais do que para a proteção mínima dos direitos individuais, assim ele cria a figura do Leviatã, Estado grande e forte, defendendo então a monarquia absolutista.

Ademais, como início do pensamento liberal surgem as ideias de Montesquieu, a cerca de uma nova estrutura de Estado. O autor defendia a ideia de que todo homem que possuía algum poder era levado a se corromper a não cumprir com seu papel sendo assim o único que poderia para esse poder seria outro poder, assim surge a tripartição dos poderes.

Nas palavras de Montesquieu em seu livro “O espírito das leis”: “(...) mas trata-se de uma experiência eterna que todo o homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites” e o autor segue dizendo ainda que: “ Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”.

Essa ideia de que um poder limita o outro que o autor cria a tripartição de poderes inspirado na constituição inglesa, sendo que na época a proposta seria dividir o poder do monarca e não acabar com a monarquia em si, mas tais ideias tiveram como essência diminuir o poder do soberano que hoje seria o Estado.

Por fim, temos como último pensador liberal para a análise deste artigo o Adam Smith, em síntese o mesmo defendia a ideia de um estado mínimo igual a Locke e Montesquieu, porém é com ele que surge a terminologia da Mão invisível, segundo a qual, todas as questões de mercado pode ser resolvidas por ela mesma, como uma mão invisível, assim os interesses da sociedade seriam supridos por elas mesmas sem a necessidade de um Estado interventor.

Existem mais autores responsáveis pelo pensamento liberal clássico, porém com esses três autores conseguimos definir a ideia do que seria o liberalismo em sua forma embrionária, o qual seria, um Estado mínimo, com o papel apenas de assegurar os direitos naturais de cada um, e ter seu poder fragmentado para evitar abusos.

A partir desse conceito devemos nos posicionar em relação ao pensamento liberal e as leis que o Estado institui para punir os infratores, o qual denominamos como direito penal ou direito criminal. Se na ótica do liberalismo o Estado deve ter sua atuação no mínimo possível a afetar o indivíduo, podemos concluir que as penas quanto aos interventores devem procurar ter um caráter mais justo, apelando mais a sanções pecuniárias ao indivíduo ou grupo afetado e se não for esse o caso uma pena restringindo os direitos de liberdade a medida da gravidade do delito.

Nesse sentido diz Montesquieu: “A severidade das penas é mais conveniente ao governo despótico, cujo princípio é o terror, do que a monarquia ou a república, que tem como motor a honra e a virtude”. Quando o autor se refere a um governo despótico, ele se refere a um Estado onde o poder se concentra nas mãos e um governante o qual age por seu interesse o contrário da república ou da monarquia parlamentar a qual era a preferência de sistema pelo autor.

Nas palavras de Montesquieu.

**A experiência demonstrou que nos países onde as penas são suaves o espírito do cidadão é marcado por elas, como o é, em outros lugares pelas grandes.** Surge algum inconveniente num Estado: um governo violento quer imediatamente corrigi-los e, em vez de pensar em mandar executar as antigas leis, estabelece uma pena cruel que acaba com o mal no instante. Mas os mecanismos do governo se desgastam: a imaginação acostuma-se com esta grande penalidade, assim como se tinha acostumado com a menor, e, como se diminui o temor por esta, e se forçado a estabelecer a outra para todos os Estados. (grifo nosso)

Quando o autor se refere às leis antigas, ele está mencionando as leis de Roma, onde as penas tinham um carácter mais conscientizador e socializador do que meramente punitivo. Desta forma a interação entre o direito penal e o Estado nos demonstra que, quanto maior as penas e a limitação de direito do indivíduo maior o Estado, e ao passar do tempo tais leis vão perdendo seu sentido e assim o Estado busca outros meios de impor sua violência.

### **MOVIMENTO LAW AND ORDER E DIREITO PENAL MÁXIMO.**

A priori é necessário conceituar o direito penal, antes de iniciar a explicação sobre o movimento *Law and order*, este ligado ao *modus operandi* do Estado quanto a legislação penal, sendo assim nas palavras do doutrinador Luiz Regis Prado:

Também, o Direito Penal pode ser visto como uma ordem de paz pública e de tutela das relações sociais, cuja missão é proteger a convivência humana, assegurando, por meio da coação estatal, a inquebrantabilidade da ordem jurídica. Para sancionar as condutas lesivas ou perigosas a bens jurídicos fundamentais, a lei penal se utiliza de peculiares formas de reação – penas e medidas de segurança.

Conclui-se então que a legislação penal é um mecanismo de coação estatal a fim de punir práticas delituosas, entretanto existe uma problemática, quem define essas práticas delituosas, ou seja, quem define o que é crime é o Estado na figura do legislador o qual, por vezes não possui qualquer conhecimento jurídico para criar ou aprovar tais leis, sendo assim, se utiliza de seus interesses subjetivos para a escolha de aprovação das leis ou criação de tipos penais.

Nas palavras de Rogério Greco.

Sendo a finalidade do Direito Penal a proteção dos bens essenciais ao convívio em sociedade, deverá o legislador fazer a sua seleção. Embora esse critério de escolha de bens fundamentais não seja completamente seguro, pois que nele há forte conotação subjetiva, natural da pessoa humana encarregada de levar a efeito tal seleção [...].

Desta forma, se a escolha dos bens tutelados pelo direito, bem como as condutas a serem perseguidas pelo Estado vem dos interesses subjetivos do legislador, este subjetivismo pode criar leis imorais ou ineficientes pois partem de uma escolha que trará benefícios ao legislador e não há sociedade propriamente dita.

Diante de todo o exposto, devemos abordar o Movimento Lei e Ordem "*Law and Order*" que se iniciou Estados Unidos da América em 1970, o qual teve como objetivo o aumento severo das funções estatais e criação de tipos penais novos e mais graves. Como já exposto pelo Greco, existe uma influência subjetiva do legislador para a criação do tipo penal, e não era diferente tempos atrás, tanto que por conta de uma onda de crimes e violência nos Estados Unidos levou ao surgimento deste movimento para agradar a população.

Tal movimento teve como premissa a alta atividade policial nas ruas, repressão maior aos indivíduos considerados desagradáveis a população e respostas rápidas e severas para delitos. Desta forma percebe-se que criou-se uma dicotomia na sociedade entre aqueles considerados cidadãos de bem e os infratores ou indesejáveis. Ficou conhecido tal movimento como uma política criminal de tolerância zero, tal qual teve grandes influências em todo o mundo.

No Brasil não seria diferente, influenciado por tal movimento vieram leis mais rígidas como a redação sobre o regime inicialmente fechado nos crimes hediondos, o qual posteriormente foi

declarado inconstitucional. Os efeitos imediatos do movimento foram a maior interferência do Estado na sociedade justificada pelo combate ao crime.

Posteriormente inspirado em tal movimento foi publicado um artigo chamado “*Broken Windows: the Police and neighborhood safety*” por James Q. Wilson e George L. Kelling, os quais iniciam a partir do mesmo uma nova teoria da criminologia no grupo das chamadas teorias do consenso. Vale mencionar as palavras de Audy.

Wilson e Kelling resgataram a Teoria da janela quebrada do psicólogo Philip Zimbardo de 1969 – Ele colocou dois carros sem placas em uma área degradada e uma área urbana privilegiada. O carro abandonado na área degradada foi vandalizado imediatamente, enquanto o da área privilegiada ficou intacto. A virada aconteceu quando Zimbardo quebrou as janelas do carro que estava intacto, gerando em algumas horas uma sequência de depredações.

Desta forma, podemos notar que o psicólogo Philip Zimbardo, desejava provar que a partir da visão do descumprimento de uma regra, temos uma tendência a ter mais ações delituosas, pois a falta de visão de ordem ou presença estatal estimula o crime por criar uma sensação de impunidade.

Assim, o conceito principal da teoria das janelas quebradas, é que se um crime não for reprimido o quanto antes o mesmo gera uma sensação de impunidade, ocasionando novos crimes, um exemplo disso será uma janela quebrada que se não for rapidamente arrumada outros indivíduos iram quebrar as outras janelas por achar que não há consequências, daí o nome da teoria.

Tal teoria é muito estudada nos estudos criminológicos e possui uma grande influência no mundo jurídico até os dias atuais, especialmente por que como a teoria da tolerância zero, do movimento “*Law and Order*” está deriva da ideia do direito penal máximo onde existe uma severa punição do Estado aos infratores.

Portanto podemos extrair de ambas as teorias que em períodos de instabilidade sociais, seja por problemas internacionais ou mesmo locais, tende-se a aumentar o tamanho do Estado, sua intervenção direta na vida dos indivíduos e limitações de direitos individuais para uma possível solução coletiva para tal período, mas com base nisso cria-se abusos por parte do Estado.

Vale aqui citar o livro 1984 de George Orwell, neste o autor cria uma distopia onde o controle sociais é mantido criando uma figura de um inimigo externo, na obra retratado como dois países “Lestasia” e “Eurasia”, e a partir desse inimigo, todo ato abusivo e limitação a direito natural e justificado por parte do Estado para a solução do problema.

Sendo assim em meio a crise internacional do Corona vírus COVID-19 , cria-se uma situação excepcional onde abre margem para abusos por parte do Estado, criando leis a fim de limitar o indivíduo e aumentar seu poder, e aqueles que as desobedecem são vistos como inimigos do Estado, logo, tais leis são com base no direito Penal do Inimigo ou Direito penal máximo diametralmente oposto ao que poderia ser a ideia do direito penal no pensamento liberal.

### **CORONA VÍRUS E O ESTADO BRASILEIRO.**

Com o surgimento da corona vírus rapidamente inúmeros países iniciaram seus planos de cautela para evitar o avanço do mesmo, sendo que muitas dessas medidas foram ineficientes visto ao elevadíssimo número de infectados por todo o globo. Com o avanço do vírus inúmeros governos iniciaram suas medidas mais severas de restrição à liberdade com os chamados “Lock Down”.

Não há de se discutir sobre a eficácia das medidas, mas das medidas em si, pois, poderia o Estado restringir os direitos de liberdade tanto de locomoção quando de liberdade econômica a fim de evitar um avanço de uma situação de urgência, no caso ocasionada pelo vírus COVID-19.

Em meados de fevereiro de 2020, iniciou os procedimentos de contenção do vírus no Brasil, e a partir disso também se iniciou uma discussão entre governadores favoráveis as medidas intensas reclusão dos cidadãos e dos comércios e em contrapartida o Presidente da república favorável à flexibilização das medidas de restrição.

Tal discussão chegou na suprema corte por conta de uma ação movida pelo PDT na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341, em desfavor do governo federal o qual queria o monopólio das médias tomadas em relação a saúde durante este período pandêmico, sendo que nesse caso tal Medida provisória nº 926/2020 objeto da ADI, foi derrubada pelo STF por entender que os Prefeitos e Governadores têm total liberdade para decidir quais são as melhores medidas para sua região.

Sendo que no voto do Ministro Marco Aurélio Neto, ele justifica dizendo que “Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, e talvez o que falte nesta quadra, presidente, é entendimento”. Vale

citar também a justificativa do Ministro Edson Fachin que diz “As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente”.

Deve-se questionar tal argumentação dos Ministro, visto que, seria os mesmos os mais qualificados para impor o que seria o melhor para a coletividade? Como bem notamos, nossa suprema corte se posiciona de forma a nem questionar se o Estado deve ou não, impor tais medidas aos seus cidadãos, o que se questiona entre os mesmos é em quem vai se concentrar tal poder.

Após tal posicionamento do STF, inúmeros governadores começaram a aplicar seus planos de contenção sendo que em alguns Estados mais brandos e em outros mais árdus como no caso do Estado de São Paulo, e a partir de então começou-se uma discussão sobre os limites do Estado quanto suas restrições.

Se levarmos em consideração os ensinamentos de Locke e Montesquieu dentre outros pensadores sobre o liberalismo, podemos concluir que a atuação do Estado será existente, mas da forma menos interventiva ou lesiva para o indivíduo. Na realidade Brasileira qual seria a melhor medida que se entrega um determinado grau de liberdade, mas que também o Estado se posiciona a ponto de tentar evitar o número de morte por conta de contaminação? Tal tarefa é de extrema dificuldade e seria preciso inúmeras páginas de argumentação para chegar em um coeficiente adequado.

Cabe-se aqui a discutir sobre o prisma das ideias liberais constituídas do ponto de vista de Locke e outros autores supracitados, a despeito das medidas criminais ou sanções administrativas criadas como forma de controle repressivo da pandemia.

Sendo assim, dentro do nosso ordenamento jurídico possuímos tipos penais que são utilizados para fundamentar as prisões neste período pandêmico, quais são Artigo 267 epidemias, Artigo 268 infrações de medida sanitária preventiva. Sendo que o crime com maior pena é o de Epidemia, sendo de 10 a 15 anos podendo dobrar em caso de morte, e passa a ser crime hediondo.

Tais delitos por óbvio estão pré-constituídas em nosso ordenamento, assim respeitando a máxima do princípio da legalidade presente no artigo 5º, XXXIX, da Constituição Federal, “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”, por isso tais artigos são base para a situação atual e os mesmo que se está criando a fundamentação legal para a imposição de penas.

Ocorre que, no caso por exemplo do artigo 268, tal crime é de perigo abstrato sendo assim qualquer um que se locomove-se a algum ponto estaria em teses promovendo um perigo comunitário de propagação do vírus, sendo que, não necessariamente deveria comprovar se o mesmo está ou não infectado pelo vírus.

Nas palavras de Bitencourt.

Consuma-se o crime com a simples desobediência a determinação do Poder Público destinada a impedir a introdução ou propagação de doença contagiosa. **Tratando-se de crime de perigo abstrato, desnecessária para sua configuração a efetiva introdução ou propagação de doença contagiosa.** Contudo, será necessário demonstrar a idoneidade do comportamento infrator para produzir um potencial resultado ofensivo à preservação do bem jurídico, saúde pública, visto sob a perspectiva genérica, caso contrário, a conduta será atípica, pela sua insignificância. (grifo nosso)

Desta maneira, levando em consideração a portaria 356/2020, que definiu a quarentena e isolamento social e os crimes base para a tipificação da pandemia serem normais penais em branco, sendo crime comum e de perigo abstrato, abre-se margem para medidas totalitárias, uma vez que não se pode determinar quem seria o sujeito a ser fiscalizado sendo que a própria portaria não define.

Segundo Panoeiro e Neves em texto pelo Escola Superior do Ministério Público da União.

Com as devidas vênias daqueles que entendem em contrário, as quarentenas decretadas parecem extrapolar os limites da lei e do decreto que incorporou o Regulamento Sanitário Internacional da OMS ao ordenamento brasileiro. **A lacônica regulamentação da portaria, que não indica critérios para identificação de pessoas suspeitas,** o que poderia ser feito indicando pessoas (viajantes em regresso de regiões com casos comprovados de Covid-19, v.g.) **acabou por permitir uma ampla regulamentação penal no âmbito Estadual e Municipal.** É possível que o Município “A” proíba seus habitantes de saírem de casa, outro que proíba

de saírem sem máscaras, outro, ainda, a circulação de veículos particulares.  
(grifo nosso)

Segue os autores dizendo que.

[...] o absoluto descompasso entre regulamentações, de um lado a Lei e o Regulamento Sanitário Internacional, e de outro a Portaria Ministerial, que autorizou a decretação das quarentenas, parece comprometer a legitimidade do complemento que ficou ao arbítrio do mandatário estadual ou municipal. Assim, hipoteticamente, caso reputada válida a decretação da quarentena pelo prefeito de determinado município e estabelecida a obrigatoriedade de uso de máscaras de proteção para a circulação, **sob o ponto de vista da interpretação a ser conduzida, em tese, o sujeito que circula sem máscara poderia ser preso por violar a norma municipal relativa à quarentena.** (Grifo nosso)

Sendo assim estaríamos diante de um inimigo abstrato, uma vez que qualquer um poderia estar causando o perigo a coletividade e desta forma, qualquer medida seria necessária para o combate deste inimigo o que nos remete justamente ao já mencionado 1984 e o Direito penal do inimigo.

As consequências dessa rigidez penal cumulada com uma omissão legislativa faz com que o Estado pratica repressão geral, o que hoje podemos constatar com policiais entrando dentro de propriedades particulares e efetuando prisões por descumprimento das regras de saúde municipais ou Estaduais, por mais que, seja de difícil aplicação de pena para o cometimento do mesmo, ainda assim, o particular passa por todo o processo de persecução penal, ou lhe é diminuído seu patrimônio a título de multa, mas o mais importante desta situação é a utilização destas normas penais para intimidação da população.

## **DIREITO PENAL MÍNIMO**

O Direito Penal tem suas raízes desde de tempos remotos, e ao passar das décadas foi se adaptando aos pensamentos e necessidades da população, assim conforme a sociedade avançava novas perspectivas surgiam a respeito de atos tipificados os quais ficaram mais brandos ou mais rígidos justamente pela noção do que é moral ou imoral, aceitável ou inaceitável.

Encaixar o liberalismo no direito penal é algo de difícil execução, visto que o pensamento liberal também foi se alterando em determinados pontos pelas condições de época. O próprio Locke considerado o pai do liberalismo aceitava a ideia de um monarca, ou o próprio Montesquieu ao trazer a ideia de tripartição de poderes pensou originariamente em três monarcas com poderes diferentes o que é bem diferente da noção de divisão de poderes atual.

A definição de Liberalismo é algo difícil o que podemos mais facilmente definir é sua essência, seus pilares, as características básicas seguidas pelos liberais ao longo dos anos e dentro dessa noção que podemos fazer um paralelo com o direito penal e chegar numa conclusão de qual seria a melhor maneira de utilizar tais leis punitivas de maneira mais condizente com tal pensamento.

Podemos perceber que os tipos penais bem como as penas são reflexos das ideias daquela população refletidos em seus governantes que ditam tais leis, ocorre que, como a difusão das ideias liberais pelo mundo, começou a se alterar o pensamento de Direito penal máximo como visto anteriormente e passou-se a utilizar cada vez mais o direito Penal mínimo.

O garantismo do direito penal ou direito penal mínimo é basicamente a desconstrução da imagem do direito penal como ferramenta de punição a infrações penais e os meios de coação legal do Estado. O direito penal máximo é reflexo das ideias totalitárias enraizadas na população e as consequências disso são tipos penais como penas altíssimas e inúmeras tipificações de condutas, já em contrapartida, temos o garantismo penal como penas mais brandas e uma menor interferência do estado sob o indivíduo justamente por ter menos condutas tipificadas.

O principal autor deste pensamento penalista é o Luigi Ferrajoli que traz a teoria do garantismo penal. O conceito de garantismo para Ferrajoli é dividido em 3 partes que são resumidamente nas palavras de Prado:

Em que pese o destaque que se confere à incidência do garantismo em matéria penal, especialmente no tocante à limitação do poder punitivo estatal, vale esclarecer que aquele é enfocado mediante três acepções,

conexas entre si: (a) como um modelo normativo de direito, segundo o qual será “garantista” o sistema jurídico compatível com as exigências do Estado de Direito; (b) como teoria jurídica crítica (oposição ao positivismo dogmático), que se propõe a distinguir normatividade e realidade, é dizer, entre dever ser e ser no Direito; (c) como filosofia política, preconizando a justificação externa do Direito e do Estado no reconhecimento e proteção dos direitos que constituem sua finalidade.

A concepção da ideia de Ferrajoli não se limita apenas ao direito penal, pois as críticas e a posição de prezar por um direito menos interventivo e mais efetivo a realidade pode ser aplicada às demais áreas do direito, principalmente no direito constitucional.

Temos como primeira parte deste garantismo jurídico a ideia de uma legalidade estrita, ou seja, uma criação mínima de normas restritivas à liberdade sendo, portanto, um movimento contrário a de muito países que buscam a previsão de todos os atos possíveis criando uma crise de legalidade. Desta forma nas palavras do próprio autor Luigi Ferrajoli:

Segundo um primeiro significado, "garantismo" designa um modelo normativo de direito: precisamente, no que diz respeito ao direito penal, o modelo de "estrita legalidade SG, próprio do Estado de direito, que sob o plano epistemológico se caracteriza como um sistema cognitivo ou de poder mínimo, sob o plano político se caracteriza como uma técnica de tutela idônea a minimizar a violência e a máxima liberdade e, sob o plano jurídico, como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos. É, conseqüentemente, "garantista" todo sistema penal que se conforma normativamente com tal modelo e que o satisfaz efetivamente.

Em continuação temos a explicação do autor sobre o segundo ponto do garantismo penal, dizendo:

Em um segundo significado, "garantismo" designa uma *teoria jurídica* da "validade" e da "efetividade" como categorias distintas não só entre si mas, também, pela "existência" ou "vigor" das normas. Neste sentido, a palavra garantismo exprime uma aproximação teórica que mantém separados o "ser" e o "dever ser" no direito; e, aliás, põe como questão teórica central, a divergência existente nos ordenamentos complexos entre modelos normativos (tendentemente garantistas) e práticas operacionais (tendentemente antigarantistas), interpretando-a com a antinomia - dentro de certos limites fisiológica e fora destes patológica - que subsiste entre validade (e não efetividade) dos primeiros e efetividade (e invalidade) das segundas

O pensamento de Ferrajoli nesta citação é demonstrar que existe uma diferença entre normas vigentes e efetivas, demonstrando que a quantidade de normas não significa um ordenamento efetivo, com bons resultado, aliás tende-se ao contrário, e no parágrafo posterior ao da citação o autor ainda vem explicando que a crença a um juspositivismo efetivo faz com que os juristas tenham a tarefa de decifrar os significados das inúmeras lei que por vezes são contraditórias

Por fim, na última parte do garantismo, o autor menciona ser uma corrente filosófica política que questiona a legitimidade do Estado e do direito sob o ponto de vista dos direitos naturais, o que nos remete justamente a concepção do que seria o Estado na visão contratualistas especialmente na visão de John Locke inicialmente abordado neste artigo.

Nas palavras de Ferrajoli.

um terceiro significado, por fim, "garantismo" designa uma filosofia política que requer do direito e do Estado o ônus da justificação externa com base nos bens e nos interesses dos quais a tutela ou a garantia constituem a finalidade. Neste último sentido o garantismo (pressupõe) a doutrina laica da separação entre direito e moral, entre validade e justiça, entre ponto de vista interno e ponto de vista externo na valoração do

ordenamento, ou mesmo entre o "ser" e o "dever ser" do direito. E equivale à assunção, para os fins da legitimação e da perda da legitimação ético-política do direito e do Estado, do ponto de vista exclusivamente externo

Complementado a ideia com as palavras de Prado o autor vem dizendo que:

Em sua última significação, o garantismo constitui uma filosofia política que pugna a legitimação do Estado e do Direito do ponto de vista exclusivamente externo da valoração do ordenamento: a proteção de direitos e bens individuais. Aduz, portanto, em seu bojo, uma concepção instrumental ou artificial do Estado e do Direito, porquanto só o indivíduo e seus direitos desfrutam de uma concepção natural. Assim, tem-se o contratualismo como o instrumento mediante o qual é possível tutelar os direitos fundamentais, e só o modelo da democracia substancial – e não apenas formal – amolda-se a esse modelo de legitimação garantista.

Assim fica claro que a formulação do pensamento de Ferrajoli sobre o garantismo nasce no seio do pensamento contratualista e por ser de mínima intervenção lockeana, E também podemos notar a influência do pensamento do autor quando estudamos o princípio da intervenção mínima abordado por inúmeros doutrinadores, visto que o garantismo nos traz justamente a ideia de que o direito penal deve ser utilizado como uma *última ratio* diametralmente oposto ao direito Penal máximo que é *prima ratio*. Nas palavras de Rogério Greco:

O princípio da intervenção mínima, ou *ultima ratio*, é o responsável não só pela indicação dos bens de maior relevo que merecem a especial atenção do Direito Penal, mas se presta, também, a fazer com que ocorra a chamada descriminalização. Se é com base neste princípio que os bens são selecionados para permanecer sob a tutela do Direito Penal, porque considerados como os de maior importância, também será com fundamento nele que o legislador, **atento às mutações da sociedade, que com a sua evolução deixa de dar importância a bens que, no passado, eram da**

**maior relevância, fará retirar do nosso ordenamento jurídico-penal certos tipos incriminadores. (grifo nosso)**

Percebe-se que as palavras de Greco são justamente as explicações do garantismo, que se baseia nessa premissa de o Estado tutelar no direito penal apenas o que é mais relevante, utilizando essa punição estatal como uma *última ratio*, e assim como grifamos, essa noção de importância na sociedade por determinadas condutas vão se alterando.

O garantismo penal não se trata de um abolicionismo do direito penal pregado por alguns juristas e criminólogos, mas sim, uma diminuição dos tipos penais para que eventuais conflitos sejam resolvidos mais na esfera cível e administrativas com multas e restrições do que com penas restritivas de liberdade, assim determinados crimes como por exemplo, o homicídio vão continuar sendo reprimidos pelo Estado, mas outras condutas menos graves e mais socialmente aceitas serão tuteladas por outros institutos jurídicos daí a noção de internação mínima.

A relevância do Garantismo jurídico e principalmente penal, fica claro neste período pandêmico, uma vez que, as medidas do ente público para solucionar os problemas giram mais em torno de punições do que de conscientização da população.

No livro A lei de Frédéric Bastiat, o autor desenvolve a ideia de espoliação legal e ilegal, no caso a espoliação legal seria o uso da lei para obtenção de determinadas vantagens imorais, como uma propriedade, o significado da espoliação que o autor traz é justamente a utilização da máquina pública para a criação de leis injustas e imorais, e por óbvio dentro dessas leis estará as normas criminais, que como já mencionado por facilidade são criadas para melhorar a imagem de determinados líderes, com a ilusão do combate a algum problema, que em nosso presente caso é a pandemia.

## CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é evidente que períodos de crises e vulnerabilidade social, decorrente de situações excepcionais, independentemente de trata-se de questões nacionais ou regionais, os governantes tendem a criar medidas ineficientes para o combate ao problema recorrendo à lei como fonte principal da solução, ao invés de priorizar estratégias e políticas públicas combativas de modo mais profundo e centralizado e eficiente.

Além disso, a criação de tipos penais como medida de repressão ao crime sempre foi a principal maneira de promover o agente público, a qual, com esses fins subjetivos de criação cria cada vez mais tipos penais inúteis, sem efetividade e rígidos.

No cenário contemporâneo não é diferente, como o avanço do corona vírus no Brasil a maneira mais rápida para criar os aparatos legais para o combate era por decretos e portarias fundamentando sobre tipos penais já existentes, sem levar em consideração a norma em si, criando assim uma omissão que dá ao Estado em qualquer nível de organização direta, a repressão do

indivíduo. Tal situação é perfeita para demonstrar a tendência totalitária dos governantes em seguir o caminho do direito penal do inimigo.

Por mais que, esses agentes públicos se socorram de seus problemas, criando normas cada vez mais rígidas e buscando tipificar todo e qualquer tipo de conduta, seguindo o caminho do direito penal máximo adotado por países totalitários e criando crises de legalidade, ainda assim podemos contornar tal problema diminuindo a atuação do Estado sob o indivíduo, limitando a punição e regulamentação somente ao necessário.

A partir dessa perspectiva, pode-se concluir que a teoria do garantismo penal é a visão jurídica que mais se adapta ao liberalismo, pois nesta, o papel do Estado é prezar pelo essencial, fazendo que conflitos sigam o caminho mais civilista e administrativo do que criminal, conferindo ao direito penal um caráter de *ultima ratio*, e além disto, trazendo uma maior eficiência as normas e não utilizando as mesmas como meios de intimidação do Estado.

## Referências

AUDY, Jorge Kotick. Janelas quebradas, tolerância zero, panóptico e Agile. Disponível em: <<https://jorgekotickaudy.wordpress.com/2014/02/10/janelas-quebradas-tolerancia-zero-panoptico-e-agile/>>. acesso no dia 11.08.2020.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal : parte especial 4 : crimes contra a dignidade sexual até crimes contra a fé pública. 11. ed. pg. 411. São Paulo : Saraiva, 2017

DUARTE, Mauro Henrique Tavares. CURI, Vinícius Fernandes Cherem. Os influxos do Movimento Law and Order e The Broken Windows Theory no Brasil. Disponível em <[http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon\\_id=233#:~:text=O%20movimento%20Law%20and%20Order%20\(Lei%20e%20Ordem\),-](http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=233#:~:text=O%20movimento%20Law%20and%20Order%20(Lei%20e%20Ordem),-)>

[Em%20raz%C3%A3o%20de&text=O%20aludido%20movimento%20ideol%C3%B3gico%20pr op%C3%B5e.penas%20j%C3%A1%20existentes%20sejam%20agravadas.>](#). Acesso no dia 20.08.2020.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MONTESQUIEU. O espírito das Leis. Livro XI, Capítulo 4, página 166.

PONOEIRA, José Maria e NEVES, Elisa Ramos Pittaro. O Direito Penal em tempos de pandemia: A violação ao isolamento social determinado por autoridades estaduais e municipais constitui crime?. Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/quer-debater/o-direito-penal-em-tempos-de-pandemia-a-violacao-ao-isolamento-social-determinado-por-autoridades-estaduais-e-municipais-constitui-crime>> acesso no dia 12.08.2020.

PRADO, Luiz Regis. Tratado de Direito Penal brasileiro: Parte Geral. Volume 1, edição 3, página 68. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6341. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>>. Acesso em Agosto de 2020.

## **ECOSSISTEMA DE ACELERAÇÃO: AS ETAPAS DAS ACELERADORAS E SEUS DIFERENCIAIS MERCADOLÓGICOS**

<sup>134</sup>**Autor: Matheus Noronha - (Doutorando ESPM/SP)**

**Autor: Giulia Laseri – (Graduação ESPM/SP)**

**Autor: Fabrício Saad - (Mestrando ESPM/SP)**

**Autor: Rosemeire Silva - (Mestrando ESPM/SP)**

### **Resumo:**

---

<sup>134</sup> Matheus Noronha: e-mail - math.euriconoronha@icloud.com  
Giulia Laresi: e-mail - giulia\_laseri@outlook.com  
Fabrício: Saad: e-mail - Fabricio.saad@espm.br  
Rosemeire Silva: e-mail - rose.v.silva@hotmail.com

Acceleradoras são estruturas físicas que proporcionam o desenvolvimento de habilidades e capacidades para startups. Este artigo explora o processo de aceleradoras agrupando-as em tipos de acordo com seus processos implementados. A revisão de literatura envolveu os cinco elementos principais das aceleradoras: capital inicial e de financiamento, modelo de coorte de negócios, programas de desenvolvimento de capacidade, mentoria e localização e espaço físico. Na abordagem qualitativa de pesquisa, o método de análise de conteúdo foi aplicado em 10 entrevistas semiestruturadas com gestores de oito aceleradoras. Como resultado, os gerentes consideram esses estágios insubstituíveis no processo acelerador; entretanto, o modelo e a ordem podem ser adaptados de acordo com o conjunto de foco de habilidades e capacidades. Identificou-se que (i) o formato organizacional dos aceleradores influencia o processo de desenvolvimento das empresas; (ii) a existência de microempresas e ecossistemas de inovação influenciam na modulação dos estágios de aceleração; (iii) cada ecossistema de inovação fornece uma dinâmica específica entre os aceleradores do mercado. Finalmente, as contribuições da literatura que o artigo fornece são (a) a identificação de que a modulação de estágios é impulsionada por processos de ideação, prototipagem, validação e pivotagem; e (b) que o ecossistema de negócios e inovação é constituído de microecossistemas, e cada tipo de aceleradora desenvolve habilidades e capacidades específicas de negócios adequadas para um determinado tipo de mercado de startups.

**Palavras-Chave:**

Acceleradoras; ecossistemas de inovação; inovação; empreendedorismo; startup

**Acceleration Ecosystem: The stages of accelerators and their market differentials**

**Abstract:**

Accelerators are physical structures that provide the development of skills and capabilities for startups. This paper explores the process of accelerators grouping them in types according to their implemented processes. The literature reviewed involved accelerators' five key elements: seed and funding capital, business cohort model, capacity development programs, mentoring and location and physical space. Under qualitative research approach, content analysis method was applied on 10 semi-structured interviews with managers of eight accelerators. As a result, managers consider those irreplaceable stages in the accelerator process; however, the model and order can be adapted according to the focus set of skills and capabilities. It was identified that (i) the organizational format of the accelerators influences the companies' development process; (ii) the existence of

micro business and innovation ecosystems influences the modulation of acceleration stages; (iii) each innovation ecosystem provides specific dynamics between the accelerators in the market. Finally, the literature contributions the paper provides are (a) the identification that the stages modulation is driven by ideation, prototyping, validation and pivoting processes; and (b) that the business and innovation ecosystem are constituted of micro-ecosystems, and each accelerator type accelerated business specific skills and capabilities fitting for a certain type of startup markets.

**Key words:**

Accelerators; innovation ecosystems; innovation; entrepreneurship; startup

## Introdução

O ecossistema de inovação e empreendedorismo é repleto de agentes que desempenham papéis distintos no desenvolvimento de empresas (Philips, Park & Lee, 2016). Estes agentes podem ser espaços físicos como incubadoras, aceleradoras, hubs de tecnologia e inovação e espaços de coworking (Motoyama & Knowlton, 2017). Dentre estes agentes destacam-se as aceleradoras. As aceleradoras são estruturas físicas com uma série de processos ligados à mentoria de empresas em fase inicial, objetivando o desenvolvimento e sucesso empresarial nos seus respectivos mercados e em determinado período de tempo (Pauwels et al., 2016; Brown et al, 2019).

Apesar de possuírem um modelo processual de trabalho, a dinâmica de funcionamento pode variar de acordo com o foco de negócio de cada aceleradora (Cohen & Hochberg, 2014). Adicionalmente, os processos empregados por cada aceleradora no momento de aperfeiçoar a startup também fazem com que os empreendedores refinem de forma distinta suas competências e habilidades no mercado que atuam (Cohen, 2013). Algumas aceleradoras possuem competências tão latentes que fazem com que a empresa acelerada desenvolva habilidades específicas que, por muitas vezes, não são praticadas por seus gestores. Já outras aceleradoras são procuradas especificamente pelo seu diferencial, missão, visão e valores (Kohler, 2016).

Partindo da premissa apresentada nos parágrafos iniciais, visualiza-se no ecossistema de empreendedorismo e inovação uma série de aceleradoras com distintos modelos de preparo empresarial. Essas aceleradoras e suas especificidades compõem uma nova dinâmica de mercado dentro deste ecossistema. Segundo Hochberg e Kamath (2012), as aceleradoras podem nascer dentro de grandes empresas, ser parte de um departamento de faculdade, um serviço dentro de um

hub tecnológico, ser um anexo de um centro de treinamento, uma interface digital, hold de instituição bancária até grupos de investidores que de maneira informal desenvolvem e refinam processos empresariais para a segurança de seus aportes financeiros e de tempo.

Cada aceleradora possui etapas e processos que a diferencia no mercado. Todavia, essas aceleradoras apresentam-se com propósitos diferentes que reverberam em como a empresa se desenvolverá no mercado (Pauwels et al., 2016). Neste prisma, cada etapa pode diferenciar-se fazendo com que o mercado de aceleração de empresas se torne cada vez mais competitivo entre as aceleradoras, ao passo que repleto de possibilidades para as empresas em fase inicial e seus gestores.

Baseado na problematização apresentada nessa seção, a pergunta deste trabalho é: quais as principais diferenças entre os tipos de aceleradoras no mercado, e quais são as etapas de aceleração em comum existentes?

Para atender o problema de pesquisa, foi estabelecido o seguinte objetivo geral: (i) mapear as diferenças e semelhanças entre as aceleradoras no mercado. Como objetivos secundários, estão: (ii) evidenciar as principais etapas em comum da aceleração de empresas, independente do seu diferencial estratégico; e (iii) identificar a importância do papel das aceleradoras no ecossistema de empreendedorismo e inovação.

A abordagem metodológica utilizada neste trabalho se trata de uma pesquisa qualitativa com apoio de dados secundários de uma série de documentos. Foram conduzidas 10 entrevistas com representantes e gestores de aceleradoras, procurando entender o diferencial de cada organização e como as etapas de aceleração são operacionalizadas em seu ecossistemas de negócios. A metodologia de análise dos dados se baseou em entendimento de conteúdo aplicado às entrevistas e aos documentos com apoio do software *Atlas. T.I* para sistematização e categorização durante a pesquisa de campo com as aceleradoras e seleção de dados secundários.

A contribuição científica do presente trabalho reside em preencher lacunas das pesquisas anteriores de Bliemel, Klerk e Miles (2019) e Brown et al., (2019) em explicar a importância das aceleradoras no ecossistema de inovação, demonstrando uma orgânica própria e mercadológica de aceleração. Já a contribuição gerencial está em expor que o diferencial e as origens de fundação de uma aceleradora podem refinar modelos de negócios empresariais de formas distintas.

A estrutura deste trabalho está dividida em sete seções além da introdução. Estas seções são (1) Aceleradoras de negócios; (2) Ecossistemas de Negócios e Inovação; (3) O mercado de

aceleração e suas características empíricas e peculiares; (4) Análise de conteúdo e documental; (5) Resultados e discussões; (6) Conclusões; e (7) Referências.

### Aceleradoras de Negócios e os seus elementos processuais

As aceleradoras de negócios são comumente conhecidas como estruturas físicas que agregam serviços prestados em tempo limitado que estão ligados a mentoria e apoio aos empreendedores no desenvolvimento de negócios (Cohen & Hochberg, 2014). Os serviços em aceleradoras podem variar e estão concentrados no tipo de startup que participa dos seus programas e processos de aceleração empresarial (Brown et al., 2019).

Bliemel, Klerk e Miles (2019) afirmam que as aceleradoras possuem cinco elementos fundamentais para caracterizarem seus processos de desenvolvimento de empresas, esses elementos são: (i) *seed capital e funding capital*, (ii) *modelo de coorte empresarial*, (iii) *programas para o desenvolvimento de capacidades*, (iv) *mentoria* e (v) *localização e espaço físico*. Para abordar as aceleradoras nesta seção utilizaremos como referência central o trabalho de Bliemel, Klerk e Miles (2019) com as considerações de pesquisadores do fenômeno sobre cada um dos cinco elementos estabelecidos para definir uma aceleradora.

A captação de investimento e a proximidade com os investidores está ligada ao elemento de aceleração de (i) *Seed Capital e Funding Capital*. O acesso a diferentes formas de investimento de capital financeiro permite com que os empreendedores tenham recursos e possam alocar seus cronogramas de atividades e refinamento de produtos. Cohen (2013) reforça que o desenvolvimento de produto e o acesso ao investimento em aceleradoras é captado dentro do período de três à seis meses, podendo se estender mediante o contrato de investimento captado pelos empreendedores e aceleradora.

Um fator essencial para a aceleradora é o modelo de seleção de empresas que passaram pelos processos de refinamento, esse modelo de seleção se chama (ii) *Modelo de Coorte*. O modelo de coorte é um agrupamento de criterizações que fazem com que as aceleradoras possam selecionar as empresas com modelos e ideias mais maduras para o possível aporte de investimentos (Pauwels et al., 2016). O *coorte* é fator de transparência que a aceleradora comunica aos investidores de startup viabilizando contratos de investimento.

Os *(iii) programas para o desenvolvimento de capacidades* são fundamentais para o aprendizado das empresas. Pauwels et, al. (2016) mostra em sua pesquisa que as aceleradoras possuem etapas processuais que fazem com que as startups possam aprimorar suas habilidades e conhecimentos em formas de competência para performar nos mercados selecionados. Estes programas são educacionais e customizáveis de acordo com as demandas do negócio da empresa acelerada (Bliemel, Klark & Miles, 2019).

O elemento de *(iv) mentoria* está diretamente ligado a geração de aprendizado de estratégias de atuação e de propriedade intelectual de processos. Essas estratégias de propriedade intelectual são reconhecidas no mercado por licenças, formatações contratuais e processos consolidados e registrados legalmente para blindar a cópia mercadológica (Kohler, 2016). A mentoria também colabora com instruções em áreas financeiras, marketing, recursos humanos e relações públicas e comunicação (Cohen, Hochberg & Fedher,, 2016).

A *(v) localização e o espaço físico* são fundamentais para o relacionamento do empreendedor e a alocação dos custos fixos de trabalho das empresas aceleradas (Pauwels et al., 2016). Segundo Bliemel, Klark e Miles (2019) algumas aceleradoras estão indexadas dentro de universidades, incubadoras e espaços de coworking corroborando com a extensão de networkings empresariais e oportunidades para desenvolver capital social, humano e financeiro.

Os elementos apresentados nos trabalhos de Bliemel, Klark e Miles (2019) são considerados por alguns gestores etapas no desenvolvimento de empresas, todavia, são etapas que podem modificar-se de aceleradora para aceleradora e que são influenciadas pela formatação organizacional e corporativa da companhia. Essa formatação organizacional pode ser identificada como visão, missão e valores baseada no modelo de negócio da aceleradora.

Os cinco elementos desta seção serão ferramentações teóricas para investigação das etapas e dos tipos de aceleração de empresas existente no mercado. Estes cinco elementos servem principalmente para colaborar no enquadramento e categorização científica as descobertas realizadas ao longo do levantamento de dados.

A partir das premissas apresentadas nesta seção sugerem-se as proposições abaixo:

*P1: Os cinco elementos de aceleração estão presentes em todas as aceleradoras;*

*P1.a: Os gestores de aceleradoras consideram os cinco elementos de aceleração etapas insubstituíveis.*

*P1.b: Os gestores de aceleradoras adaptam as etapas de aceleração.*

## Ecosistemas de Negócios e Inovação

Os ecossistemas de empreendedorismo e inovação são ambientes dinâmicos e que possuem uma extensão de relações entre os agentes, construídas colaborativamente com confiança, co-criação de valor e proveito mútuo de um conjunto de tecnologias e competências (Gobble, 2014). Segundo Philips, Park e Lee (2016) não há rigor na definição do termo, mas, analogicamente, se assemelha aos ecossistemas naturais. Alguns dos fatores que consolidam o ecossistema de negócios e inovação são: investigação científica e mercadológica, instituições facilitadoras, acesso a capital, ambiente regulatório propício e agentes empreendedores (Global, 2014). Outro fator importante dentro deste ecossistema é que as competências administrativas e singulares de cada agente são fundamentais para a realização de negócios.

Philips, Park e Lee (2016) demonstram que os tipos de ecossistemas de inovação existentes são: (i) ecossistemas de inovação corporativos; (ii) ecossistemas de inovação nacionais e regionais; (iii) ecossistemas de inovação digitais; (iv) ecossistemas de inovação baseados em cidades e distritos; (v) ecossistemas focados em PMEs (Pequenas e Médias Empresas) com alta tecnologia; (vi) incubadoras e aceleradoras; e (vii) ecossistemas universitários. Os parágrafos abaixo desta seção concentram-se em explicar os principais tipos de ecossistemas de inovação existentes.

Os (i) ecossistemas de inovação corporativos consideram os fabricantes, fornecedores, usuários e parceiros como parte do processo de inovação aberta (Xiaoren, Ling e Xiangdong, 2014). A inovação aberta é um conceito trazido por Chesbrough (2003), que consiste na integração de agentes externos e internos das corporações como estratégia competitiva. As principais práticas adotadas pelas corporações que incentivam a inovação internamente se estabelecem dentro de alguns critérios, sendo eles foco em ideias que importam para o negócio e conexão com outros ecossistemas de inovação.

Os (ii) sistemas de inovação nacionais são definidos como as redes de instituições nos setores público e privado cujas atividades e interações iniciam, importam, modificam e difundem novas tecnologias e que determinam a performance de empresas nacionais (Nelson e Rosenberg, 1994; Freeman, 1987). E os sistemas de inovação regionais são um conjunto de instituições (inovação, universidades de pesquisa, agências de financiamento de pesquisa, empresas de venture

capital, laboratórios governamentais e outros órgãos públicos) e fluxos de conhecimento, pessoas, capital de pesquisa, regulação e tecnologia incorporada que ocorre em uma região (Niosi, 2005).

Os (iii) ecossistemas de inovação digitais, assim como a Apple e o Google são plataformas online onde os consumidores, usuários e desenvolvedores conseguem construir relacionamentos sinérgicos, gerando uma rede de contatos externa, na qual podem ampliar o valor de inovações em hardwares e softwares (Rao & Jimenez, 2011). Esses ecossistemas podem tornar a tecnologia de aplicativos, plataformas e distribuidores viáveis (Xiaoren, Ling & Xiangdong, 2014).

Os (iv) ecossistemas de inovação baseados em cidades e distritos são associados às espirais empreendedoras, que consistem na convergência de paradigmas de urbanização, democratização da inovação e tecnologias com o objetivo de direcionar o empreendedorismo e inovação em áreas urbanas (Cohen e Chesbrough, 2016). São planejados pelos municípios com a ajuda de universidades e tendem a focar em pequenas e médias empresas e se inicia com desenvolvimento do setor imobiliário ao invés de crescimento de negócios (Xiaoren, Ling e Xiangdong, 2014).

Os (v) ecossistemas de inovação das pequenas e médias empresas foca no desenvolvimento econômico que esse tipo de corporação possa oferecer para estimular a inovação. Essas empresas podem possuir bases tecnológicas e alta mobilidade de ativos para promover processos inovadores. Este ecossistema concentra-se em PMEs com alta tecnologia que ampliam o poder de capacidade manufatureira das pequenas e médias empresas (Frenkel & Maital, 2014).

As (vi) incubadoras e aceleradoras incorporaram um ecossistema de preparação de pequenas e médias empresas e empresas em fase inicial (Cohen, 2013). Este ecossistema é composto por espaços que refinam modelos de negócios de corporações a partir de parcerias, consultorias e captação de investimento para a geração de inovação. Xiaroen, Linge Xiangdong (2014) afirmam que as aceleradoras e incubadoras disponibilizam serviços e facilidades combinadas para criar ecossistemas de inovação hiper-locais.

Os (vii) ecossistemas empreendedores baseados em universidades são definidos por Feters, Greene e Rice (2010) como a atuação de empresas multidimensionais em ambientes acadêmicos, dando suporte ao empreendedorismo por meio de uma variedade de iniciativas relacionadas a ensino, pesquisa e proximidade, como cursos sobre empreendedorismo, escrita de business cases, empreendedores no corpo docente.

Segundo Haines (2016), em todos os sete ecossistemas a inovação acontece por fatores como: alto engajamento entre stakeholders, espaços físicos para construção de coworkings e hubs

de tecnologia e inovação, eventos temáticos voltados para inovação e empreendedorismo, adoção de metodologias ágeis de trabalho, entendimento dos mercados locais e regionais de operação das empresas e organizações pertencentes ao ecossistema e rapidez na adoção e transferência de conhecimento tecnológico e digital.

Baseado nos ecossistemas apresentados nesta seção, sugere-se as proposições abaixo com finalidade de atender os objetivos do trabalho respondendo a questão central de pesquisa:

*P2: O ecossistema de negócios e inovação influencia na criação de etapas de aceleração;*

*P2.a: O ecossistema de negócios proporciona uma dinâmica específica entre as diferentes aceleradoras do mercado.*

## Metodologia

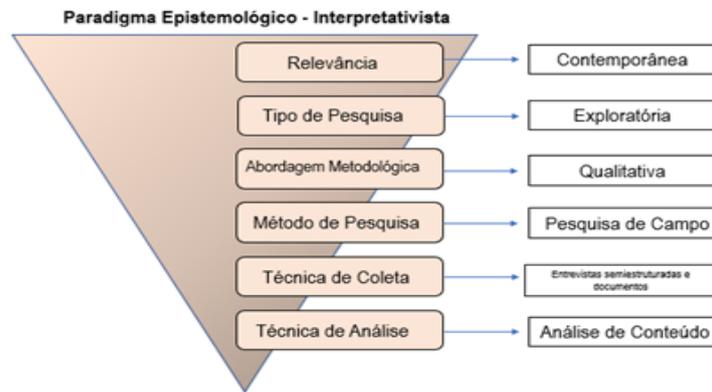
O percurso metodológico do trabalho está baseado em uma abordagem qualitativa de pesquisa. O enquadramento da pesquisa qualitativa para a investigação do fenômeno etapas de aceleração e seu mercado tem o intuito de apresentar os principais relatos de campo como forma de explorar um tema não estressado pela literatura (Silverman, 2016). Partindo desta premissa, o presente trabalho é uma pesquisa exploratória. A pesquisa exploratória tem objetivo proporcionar familiaridade com o fenômeno para sustentar as proposições apresentadas ao longo do texto (Gil, 2008).

A pesquisa qualitativa contou com três pontos essenciais para o trabalho: (1) levantamento bibliográfico, (2) entrevistas com pessoas que tiveram experiência prática com o enquadramento do fenômeno pesquisado e (3) análise do material e de exemplos para compreender o fenômeno (Gerdhardt, 2009). O (1) levantamento bibliográfico contou com uma série de revisões e sistematizações dos temas aceleração de empresas e ecossistema de inovação e empreendedores. As (2) entrevistas com os pesquisados são cruciais para a exploração do fenômeno pois considera percepções e experiências práticas do mercado. Já a (3) análise do material contempla as técnicas de análise para a interpretação do material e relatos levantados em campo.

Adicionalmente, o percurso metodológico contou com um enquadramento epistemológico interpretativista que tem por objetivo explorar a funcionalidade de temas organizacionais (Burrell & Morgan, 2017). Baseado nas investigações de Bianchi (2017), este trabalho apresenta a o percurso metodológico dentro de um enquadramento epistemológico contando com a relevância

da pesquisa, tipo, abordagem metodológica, método de pesquisa, técnica de coleta e técnica de análise (Figura 1).

**Figura 1 - Percurso Metodológico**



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos estudos de Bianchi (2015)

Foram entrevistados **10** representantes de aceleradoras com intuito de mapear as principais percepções e reflexões coletadas em campo. O principal critério de seleção se estabeleceu a partir do trabalho de Cohen (2013) que demonstram que os gestores de aceleradoras são vetores de formação de processos dentro deste tipo organização. Abaixo a tabela de gestores de aceleradoras entrevistados (Tabela 1).

**Tabela 1- Detalhamento das entrevistas e perfil dos entrevistados**

Entrevistado	Aceleradora	Cargo	Duração
Entrevistado 1	AZYS Inovação	CEO e fundador	95':27''
Entrevistado 2	Tecvitória	Superintendente da Organização	46':35''
Entrevistado 3	FindesLab	Especialista de Inovação	49':21
Entrevistado 4	Brooder	Responsável pelos diversos programas de aceleração	40':15''
Entrevistado 5	Aceleradora EDP	Diretora de Inovação da EDP Brasil	38':50''
Entrevistado 6	ACE Startups	Analista de Negócios	70':12''
Entrevistado 7	ACE Startups	CTO e Sócio	25':30''

Entrevistado 8	ACE Startups	Product Manager	28':42"
Entrevistado 9	Eretz.Bio	Gerente de Inovação	40':38"
Entrevistado 10	Oxigênio	Gerente de Projetos de Inovação	43':54"

Fonte: Elaborado pelos autores

O instrumento de coleta se deu por um roteiro de pesquisa com entrevistas semiestruturadas com 21 perguntas subdivididas nos conceitos de aceleração e ecossistema de inovação e empreendedorismo que foram abordados durante o referencial teórico. A subdivisão do roteiro objetivou a facilitação no processo de categorização de respostas e conteúdo levantado durante a pesquisa de campo (Vergne & Vry, 2014).

Segundo Vergne e Vry (2014) a categorização é uma forma de organizar e sistematizar os dados para a criação e geração de base dados qualitativas ou quantitativas com finalidade de viabilizar as análises e resultados finais. Deste modo, este trabalho está dividido em categorias e subcategorias apresentando a relevância quantitativa de aparecimento do tema de cada categoria. As categorias estão divididas em categorias indutivas e dedutivas (Chwalisz, Wiersma & Stark-Wroblewski, 1996). As categorias indutivas emergem da literatura e pesquisas antecedentes servindo de referencial para o artigo. Já as categorias dedutivas são baseadas na imersão de temas que se repetiram e não estão na lente teórica de avaliação do trabalho. Abaixo um quadro das categorias e subcategorias do trabalho (Tabela 2).

**Tabela 2 - Categorias e subcategorias indutivas do trabalho**

<b>Bloco de Categoria</b>	<b>Bloco de Subcategoria (Indutiva)</b>	<b>Relevância</b>
Aceleração de Empresas	Captação de Investimento	21
	Critério de Seleção	26

	Programa para o Desenvolvimento de Capacidades	42
	Mentoria	28
	Localização e Espaço Físico	14
	Adaptação de Etapas	53
Ecossistemas de Negócios e Inovação	Orgânica e Relação entre os Ecossistemas	37
	Inovação Corporativa	38
	Nacionalização e Regionalização da Inovação	12
	Digitalização dos Serviços	34
	Espaços de Incubação e trabalho cooperativo	19
	Cidades e Distritos e suas implicações	13

	Pequenas e Médias Empresas	31
	Universidades e Pesquisas Científicas	26

Fonte: Elaborado pelo autor

As categorias dedutivas que emergiram no trabalho são: (i) Impactos das Organizações no Modelo de Aceleração (ii) Diferentes tipos de Aceleradora (iii) Metodologias de Aceleração. Abaixo as categorias dedutivas apresentadas no trabalho (Tabela 3).

**Tabela 3 - Categorias dedutivas emergentes da pesquisa**

<b>Categoria (Dedutiva)</b>	<b>Relevância</b>
Impactos das Organizações no Modelo de Aceleração	27
Diferentes tipos de Aceleradora	33
Metodologias de Aceleração	14

Fonte: Elaborado pelo autor

Além de entrevistas, como forma de validação, este trabalho utilizou dados secundários extraídos de relatórios empresariais, sites, revistas, podcasts e vídeos empresariais encontrados na internet e nos sites oficiais das organizações (Vartanian, 2009). O levantamento dos dados secundários possibilitou a criação de uma base de dados com as principais evidências que ratificaram os relatos dos entrevistados e se interseccionam para dar riqueza aos resultados explorados no momento de análise. Os documentos analisados neste trabalho apresentam-se na tabela abaixo e estão nomeados para serem apresentados durante o seção de análise de conteúdo.

**Tabela 4 - Dados secundários e documentos utilizados**

<b>Matérias de Revista e Jornal</b>	<b>Matérias de Sites</b>	<b>Podcasts</b>	<b>Vídeos</b>
---	--------------------------	-----------------	---------------

<p>“ACE procura startups em estágio inicial para investir até R\$ 1 milhão”</p> <p>Fonte: Revista EXAME versão online , 2019.</p>	<p>“O que esperar do mercado de startups em 2020?”</p> <p>Fonte: Forbes Brasil versão online, 2019.</p>	<p>“Como funciona uma aceleradora de startups?”, Oxigênio Porto Seguro.</p> <p>Fonte: Imagem Corporativa podcast disponível na plataforma <i>Spotify</i>.</p>	<p>“Como é a aceleração da ACE ?”</p> <p>Fonte: Canal ACE Startups.</p>
<b>Document 1 = D1</b>	<b>Document 2 = D2</b>	<b>Documento 3 = D3</b>	<b>Document 4 = D4</b>
<p>“Por dentro da empresa ACE uma das maiores aceleradoras da América Latina.”</p> <p>Fonte: Revista EXAME versão online, 2019.</p>	<p>“ACE medirá inovação corporativa da sua empresa por <i>software</i>.”</p> <p>Fonte: Revista EXAME versão online, 2019.</p>	<p>“Startups e aceleradoras”, Worth a Million.</p> <p>Fonte: Café de Bug podcast disponível na plataforma <i>Spotify</i>.</p>	<p>“Como é o processo seletivo da ACE?”</p> <p>Fonte: Canal ACE Startups</p>
<b>Documento 5 = D5</b>	<b>Documento 6 = D6</b>	<b>Documento 7 = D7</b>	<b>Documento 8 = D8</b>

Fonte: Elaborado pelos autores

A técnica de análise de dados selecionada para esta pesquisa foi a Análise de Conteúdo. A análise de conteúdo é uma técnica que compreende a sistematização e inferência nos dados coletados considerando as falas e relatos dos entrevistados (Mayring, 2004). A técnica se baseia na capacidade de relação dos pesquisadores e pode contar com softwares para apoio e organização temática do material levantado. Este método proporciona a entendimento temático e sentindo a partir da comunicação presencial entre o pesquisador e o pesquisado (Gerdhardt, 2009).

## Técnica de Análise

A análise de conteúdo tem como principal objetivo compreender como as comunicações se relacionam entre si e quais informações poderão ser extraídas, de modo que auxilie o pesquisador a ampliar sua percepção sobre o material coletado (Mozzato & Grzybovski, 2011).

Sendo assim, há diferentes maneiras de se realizar a análise. Segundo Bardin (1977) as principais etapas de análise de conteúdo são: (1) pré-análise, (2) exploração de material e (3) tratamento dos dados, inferência e interpretação. As etapas de Bardin foram aplicadas nesta seção para a análise do material.

A fase preliminar de (1) pré análise teve o intuito de analisar, minuciosamente, o material separado de modo que auxiliasse na criação de categorias e sistematização. A etapa de (2) exploração do material ocorreu com o auxílio da plataforma Atlas TI. Este é um *software* que auxilia na organização e categorização de dados e informações qualitativas em pesquisas acadêmicas (Hwang, 2008). Por meio dele, a categorização do material foi realizada, e por consequência, proporcionou uma melhor visualização dos principais conceitos abordados ao longo das entrevistas. E por fim, na terceira e última etapa (3), os dados foram tratados e analisados criando uma amarração de conceitos e relatos. Dessa forma, a correlação entre os dados coletados em campo e as percepções teóricas se tornou possível.

A seção posterior se centralizará em realizar a análise de conteúdo das falas dos entrevistados cruzando com os documentos secundários apresentados na seção de metodologia. Durante a seção serão apresentadas a transcrição das entrevistas. Já a transcrição e os documentos analisados se encontram nos anexos digitais deste artigo.

## Análise de Conteúdo Coletado

As entrevistas apresentaram diversas evidências nas falas dos entrevistados ao serem questionados a respeito das principais etapas de aceleração. A maioria dos pesquisados respondeu que os elementos: aporte de investimentos, desenvolvimento de capacidades, modelo de seleção empresarial, mentoria empresarial e localização existem em seu processo de aceleração e são adaptadas de acordo com processos chamados pelos respondentes de: (a) *ideação*, (b) *prototipação*, (c) *validação*, (d) *mensuração* e (e) *pivotagem*. Segundo os entrevistados estes processos têm

origem na experimentação científica e são utilizadas a partir de metodologias de *Design Thinking*<sup>135</sup>.

A (a) ideação é um processo que consiste em identificar uma problemática e suas possíveis soluções, bem como os critérios norteadores para o desenho da solução e as possíveis públicos que serão impactadas. Faz parte do desenvolvimento de capacidades “ou habilidades” da empresa. Já a (b) prototipação consiste na criação de um modelo inicial da solução, sendo a representação primária da ideia proposta na etapa de ideação. O processo de (c) validação consiste em testar as hipóteses e protótipo desenvolvidos nas etapas anteriores, com o propósito de obter aprendizados por meio de testes. Podem ser validados: proposta de valor, segmentação de clientes, canais de vendas, canais de distribuição, fontes de receita, modelo de negócio, parcerias, estrutura de custo, entre outros fatores. No processo de (d) mensuração são analisados os resultados provenientes dos primeiros testes. E o processo de (e) pivotagem, que tem origem do verbo em inglês “*to pivot*”, consiste em mudança de estratégia caso os testes não tenham sido conclusivos ou tenham sido negativos, com o propósito de testar novas hipóteses, mantendo os objetivos iniciais, definidos no processo de ideação.

*“Nos baseamos na experimentação científica, na qual os empreendedores e intraempreendedores criam novos negócios ou revisam o modelo de suas startups utilizando os processos de ideação, prototipação, validação, mensuração e pivotagem.” (Entrevistado 6)*

Essa adaptação processual pode se distinguir de acordo com o foco do modelo de aceleração ou baseado no diferencial estratégico de cada aceleradora. Destacaram-se também iniciativas e atividades transversais que estão presentes em diversos momentos da aceleração, como mentorias e rodadas de *fundraising*. De acordo com o entrevistado 7 essas etapas podem contribuir para a redução de riscos de mercado processo e não podem faltar em nenhuma aceleradora para que o empreendedor tenha sucesso em suas operações no mercado.

*“A etapa de validação de ideias e negócio é a mais importante, pois é quando criamos a base para o negócio. Nela estão contidas as maiores de*

---

<sup>135</sup>*Design Thinking* é uma metodologia empregada para idealização, criação e execução de ideias a partir de tecnologias e processos que estimulam a geração de inovação (Cooper, Junginger & Lockwood, 2009)

*hipóteses de riscos e é a etapa a qual os empreendedores mais precisam de ajuda e esforço para fazer com que a startup saia do papel para algo escalável.”(Entrevistado 7)*

As afirmações dos entrevistados reforçam as pesquisas de Bliemel, Klerk e Miles (2019) em relação aos elementos de aceleração e ainda mostram que as denominações dos elementos podem se diferenciar de acordo com cada foco estratégico de aceleração. Baseando-se neste pressuposto, a proposição *PI* é atendida mostrando que estes elementos estão presentes em todas aceleradoras apenas podendo mudar a sua nomenclatura consoante o planejamento de aceleração da organização.

Estes elementos não podem faltar em nenhuma aceleradora. No entanto, podem ter denominações variadas e serem contemplados com incrementações e modificações que dão rumo diferente no processo de refinamento do modelo de negócios de cada empresa em fase inicial. Os documentos D3 e D4 e o entrevistado 5 reitera que as etapas de aceleração de sua organização proporcionam para o empreendedor exclusividades por fazer parte de determinado setor adaptando de forma focada seu processo de mentoria e de *coorte* empresarial para a indústria de atuação da empresa. Essas afirmações dão sustentação para a proposição *P.Ib* mostrando como os gestores se flexibilizam para adaptar suas etapas de aceleração.

*“Desenvolvemos uma iniciativa para engajar as startups acelerando a adoção de novas tecnologias de forma mais fácil, simples e de menor investimento. [...] Os critérios de seleção trazem startups da América Latina (São Paulo - Brasil), América do norte (Houston - USA), Europa e Ásia (Madrid - Espanha). Seleccionamos 10 em torno de 500 por módulos e passam conosco por um período de imersão e mentoria, então, ao todo são 30 empresas no programa global. A primeira semana é muito focada em projetos do setor de energia e relacionados, porque nós estamos buscando startups mais maduras que tenham: tecnologia, qualidade e clientes pagantes. Nem sempre a companhia precisa ser, necessariamente, validada no setor de energia, mas precisa ter uma solução e um modelo de negócio viável.” (Entrevistado 5)*

O diferencial estratégico organizacional s da empresa proporcionam incrementos específicos ao modelo de aceleração, tornando os processos de aceleração atrativos para os diferentes tipos de empreendedores. Deste modo, as etapas mencionadas pelos entrevistados contemplam os requisitos básicos ligados aos elementos de Bliemel, Klerk e Miles (2019) e também a busca por um ambiente organizacional para o desenvolvimento de trabalhos em co-criação mencionado por Cohen (2013) em sua pesquisa sobre ambientes de aceleração. O diferencial organizacional aliado ao diferencial estratégico é impulsionador para a adaptação das etapas de aceleração e podem ser verificados através da procura dos gestores de startup por modelos de aceleração específicos. Neste sentido, os relatos do entrevistado 5 e os documentos D4 ratificam as proposições P1.a e P1.c já que os elementos básicos de aceleração são primordiais mas que os aspectos de organização interna também são drivers para cada formato de aceleração existente no mercado.

*“Quando lidamos com startup mais early stage (em estágio inicial) demora muito para ela chegar nesse ponto de maturidade, que é o ponto que nós precisamos para fazer projetos. Nós acompanhamos outros estágios, mas só trabalhamos com as mais maduras. Nessa uma semana de imersão a empresa conhece a EDP, entende quais são os desafios do negócio, pegando a cadeia de valores, nós mostramos todos os principais desafios e fazemos o matchmaking com os mentores, que são os sponsors por tema.”*  
(Entrevistado 5)

Baseado no diferencial de cada aceleradora, verificou-se determinado impacto de outras organizações na adaptação das etapas de aceleração. Estes impactos estão ligados a três pontos principais que emergiram nos relatos, estes pontos são: (i) Formato da organização ou empresa aceleradora; (ii) Ambiente de Negócio que está inserido; e (iii) Inovação proporcionada pela aceleradora. O (i) formato da organização ou empresa acelerada diz respeito a governança e organização de processos internos da organização que acelera a empresa. O (ii) ambiente de negócio que está inserido, trata do foco setorial e industrial estratégico considerando hubs, empresas, universidades e espaços físicos na formação das etapas de aceleração. E a (iii) inovação proporcionada pela aceleradora está ligada diretamente ao que a aceleradora pode oferecer de

diferente para que empreendedor refine seu modelo de forma diferente das empresas que estão no mercado.

Na perspectiva do parágrafo acima, os documentos D3 e D4 em conjunto com o relato do entrevistado 10 apresentam pressão dos ecossistemas empresariais, inovação digital, institucional e de incubação sobre a criação e modificação das etapas de aceleração para originar um diferencial estratégico em cada aceleradora. Esta afirmação coincide com as descobertas de Philips, Park e Lee (2016) sobre a orgânica do ecossistema de inovação mas agora exercendo uma dinâmica de mercado entre as aceleradoras. Isso traz uma contribuição aos estudo dos autores Philips, Park e Lee (2016), evidenciando que dentro do ecossistema de incubação e aceleração existe outro microecossistema apenas de aceleradoras competindo para acelerar e refinar as empresas com potencial de aceleração em suas respectivas áreas de atuação. Assim pode-se sustentar a proposição de que o ecossistema de negócios e inovação induz a criação de etapas específicas de aceleração empresarial (P2).

*“As empresas estão ultimamente muito ansiosas em relação ao futuro dos seus negócios, e a maioria delas vem procurar inovação e vem buscar em algumas que são referências então o pessoal vem bastante na OxiGênio, assim como vai no CUBO também[...], tem muito networking e esse networking ajuda também essas startups, a maioria das startups que estão no nosso espaço já fizeram projetos ou estão fazendo projetos com empresas que já passaram por lá e isso ajuda muito a elas acelerarem independente do negócio (Entrevistado 10)*

Ainda sustentado a proposição P2, os entrevistados 10 e 6 relataram uma série de tipos de aceleradoras que se desdobram de hubs tecnológicos, espaços de coworking, grandes empresas, incubadoras e até ambientes institucionais e governamentais. Os diferentes tipo de aceleradora mapeados nesta pesquisa são uma categoria emergente na análise de dados e contribuem para suportar as afirmações de Xiaoren, Ling e Xiangdong (2014) que apresentam universidades e incubadoras tecnológicas como vetores de aceleração empresarial.

*As aceleradoras podem ser fundadas de forma independente, criadas a partir de ambientes universitários, corporativos, por iniciativas governamentais e também por iniciativas público-privadas com o*

*propósito de desenvolver uma região. A ACE é uma aceleradora independente que mantém relacionamento com outros ecossistemas de inovação. (Entrevistado 6)*

Estas inúmeras formas de aceleração por meio de distintas organizações proporcionam uma dinâmica de mercado exclusiva na geração de inovação tecnológica, digital e de refinamento de modelos de negócio. Isso se dá porque cada uma das organizações de aceleração tem um propósito. Segundo o entrevistado 6, os tipos de organizações aceleradoras são: (i) independentes; (ii) corporativas; (iii) universitárias, (iv) governamentais, (v) público-privadas, (vi) hubs de inovação e tecnologia, (vii) instituições promotoras de empreendedorismo social, (viii) espaços de trabalho colaborativos/coworking.

*A ACE possui parcerias institucionais e de forma indireta com universidades, como a Escola Superior de Propaganda e Marketing, empresas de tecnologia, como o Google Launchpad, e outros tipos de empresas e associações com o propósito de desenvolver novos talentos para o ecossistema de inovação. (Entrevistado 6)*

As afirmações do entrevistado 6 pode ser validada a partir dos documentos D4 e D8 e serão aprofundadas na seção de *resultados e discussões* estas denominações de formato de aceleração também suportam o objetivo principal do trabalho mostrando a diferença entre cada uma das aceleradoras existentes no ecossistema de inovação e aceleração empresarial.

Os entrevistados 4 e 5 mostram que o contato com filiais, parcerias e eventos internacionais alavancam conhecimentos nos empreendedores e gestores preparando as empresas para desafios internacionais e dando a possibilidade da aceleradora alavancar novas obtenções de contratos de investimento e produção.

*“[...] temos uma tese, que é com as competências que nós temos dentro do grupo AVISTA e com a nossa rede de relacionamento interna e externa. Nós conseguimos ajudar o empreendedor que se encontra no estágio da ideia, uma empresa pequena que está apta a escalar [...] (Entrevistado 4)*

Desta forma, a construção de parcerias globais e formação de conhecimento mostram que o ecossistema de inovação e negócios impulsiona dinâmicas diversificadas para que os empreendedores possam evoluir com seus projetos de startup e se adequar às diferentes etapas praticadas em cada aceleradora. Assim, suportaram-se aqui duas proposições simultaneamente *P2* e *P2.a*.

## Resultados e Discussões

De forma inicial, é importante destacar como resultado as categorias investigadas da pesquisa que apareceram com mais relevância e as categorias que emergiram durante a pesquisa.

As categorias que emergiram no campo de pesquisa foram (i) Impactos das Organizações no Modelo de aceleração, (ii) Diferentes tipos de Aceleradora e (iii) Metodologias de Aceleração. Essas categorias emergentes contribuíram para mostrar que as aceleradoras são espaços de trabalho provenientes de organizações e instituições que visam o desenvolvimento empresarial. Essas categorias ainda indicam que os valores, missão e visão de uma aceleradora implicam em metodologias que distinguem o serviço oferecido por cada aceleradora no mercado.

As cinco categorias que mais se destacaram durante os levantamentos científicos são: (1) Adaptação de etapas, (2) Programa de desenvolvimento de Capacidades e (3) Inovação colaborativa, (4) Orgânica e Relação entre os Ecossistemas e (5) Digitalização dos Serviços. O destaque dessas categorias contemplam os negócios de aceleração corroborando para que instituições externas exerçam influência na criação de etapas, processos e mecanismos distintos de aceleração nos mercados nacionais e globais. A relevância dessas categorias também reforça as pesquisas de Philips, Park e Lee (2016) que mostram o ecossistema de inovação atuando de forma integrada para a geração de inovação empresarial. Abaixo um quadro elencando as categoriais de acordo com a sua relevância na tabela 5:

**Tabela 5 - Relevância por escala numérica das categorias e subcategorias indutivas do trabalho**

Importância da Categoria	Categoria do Trabalho Indutiva e Dedutiva
--------------------------	---

1	Adaptação de Etapas
2	Programa para o desenvolvimento de capacidades
3	Inovação Colaborativa
4	Orgânica e Relação entre os Ecossistemas
5	Digitalização dos Serviços
6	Diferentes tipos de aceleradoras
7	Pequenas e Médias Empresas
8	Mentoria
9	Impactos das Organizações no Modelo de Aceleração
10	Critério de Seleção
11	Universidades e Pesquisas Científicas
12	Captação de Investimentos
13	Espaços de Incubação e Trabalho Cooperativo
14	Nacionalização e Regionalização de Inovação
15	Metodologias de Aceleração
16	Localização e Espaços
17	Cidades e Distritos e suas Implicações

Fonte: Elaborado pelos autores

Partindo deste pressuposto, assume-se que o objetivo geral do trabalho foi concluído uma vez que os entrevistados enfatizaram os diferentes tipos de aceleradora e a adaptação de etapas sobre influência relacional dos ecossistemas existentes. Neste sentido, a grande contribuição deste trabalho é apresentar para as literaturas de Noronha et. al (2020), Bliemel, Klerk e Miles (2019) e Philip, Park e Lee (2016) que as diferenças e semelhanças se estabelecem entre os tipos de

organizações que aceleram empresas e se encontram nos distintos ecossistemas de inovação. Essas organizações encontram-se na tabela abaixo e possuem metodologias específicas:

**Tabela 6 - Organizações que Aceleram Empresas**

<b>Organização que Acelera</b>	<b>Definição</b>	<b>Metodologia Empregada ou Processo de Adaptação</b>	<b>Exemplo de Organização existente no mercado</b>	<b>Inovação Proporcionada aos Empreendedores</b>
Aceleradoras Independentes	Instituições criadas sem relação com o setor público e/ou associadas às corporações e que possuem fins lucrativos a partir dos investimentos nas startups.	Experimentação Científica, Enxugamento Empresarial, Design Thinking, Sprint e Scrum.	ACE e Liga Ventures	Inovação gerada a partir de metodologias ágeis com o cliente. Rede de parcerias promove a difusão de conhecimento e tecnologia para a reconstrução dos modelos de negócio.
Aceleradoras de Corporativas	Instituições criadas a partir de ambientes corporativos, que têm o propósito de desenvolver novos negócios para transferência de conhecimento, tecnologia e inovação entre empresa acelerada e corporação. Tem fins lucrativos.	Experimentação científica, enxugamento empresarial, Design Thinking, metodologias ágeis e Inovação Aberta	Oxigênio e EDP Ventures	Transfere conhecimentos globais e regionais de setores específicos para os empreendedores; Possibilita o acesso à eventos internacionais.
Aceleradoras	Instituições criadas	A metodologia	FGV Ventures e	Inovação

Universitárias	a partir de ambientes universitários que têm como propósito desenvolver talentos e criar novos negócios e que não possuem fins lucrativos.	varia segundo cada Universidade e Aceleradora. Em geral, baseiam-se em Startup Enxuta, Pivotagem e Design Thinking.	ESPM Digital Business LAB FEA Social HABITS Incubadora	proporcionada por transferência de conhecimento com base na literatura e especialistas.
Aceleradoras Governamentais	Instituições criadas a partir do setor público, com o propósito de desenvolver negócios que tenham soluções voltadas para melhorias socioeconômicas.	Realização de Ciclos de Investimento para captação e rodadas de Coorte empresarial a partir de discursos. Utilização de órgãos públicos para refinamento de modelo de negócios	Pitch.gov.spe WorkForce Accelerator Fund	Criação de parcerias e acessos a dados empresariais exclusivos para desenvolvimento de produtos e serviços que atendam propósitos sociais de forma inovadora
Aceleradoras Público-Privadas	Instituições que possuem apoio tanto do setor público quanto do privado, com o propósito de desenvolver negócios de base tecnológica e contribuir para o ecossistema de inovação nacional. Diferente das governamentais, as Público-Privadas	Encadeamento Tecnológico de Empresas para geração e transferência de tecnologia e Diversas Metodologias em Cascata na alocação de recursos financeiros	Startup SEBRAE e SENAI	Utilização de tecnologia e trabalhos cooperativos para proporcionar inovação de processos, serviços e produtos. Transferem tecnologia e conhecimentos técnicos.

	podem designar-se por serem instituições não governamentais, privadas mas que prestam serviço público. Unem apoio do setor público e do privado..			
Instituições Promotoras de Empreendedorismo Social	Instituições sem fins lucrativos criadas com o propósito de desenvolver negócios que defendam causas sociais.	Rodadas de mentorias sob demanda	FA.VELA e Endeavour	Inserção dos empreendedores em um ambiente educacional com foco no empreendedorismo e de <i>networking</i> .
Hubs de inovação e tecnologia	Espaços que reúnem diversos stakeholders do ecossistema de inovação, como empresas de base tecnológica, investidores, aceleradoras, com o foco de realização de testes de tecnologias.	Metodologia OKRs (objetivos e resultados chave) e enxugamento empresarial	MRG Tecnologia e Google For Startup Campus	Utilização de tecnologias das aceleradoras e rodada de loops empresariais para proporcionar inovação disruptiva
Espaços de Trabalho colaborativos/coworking	Espaços criados com o intuito de gerar troca de experiências e transferência de	Enxugamento empresarial, Design thinking, Sprint, Scrum, Co-criação	CUBO e Habitat	O espaço físico é um dos agentes principais para a troca de conhecimento e

	inovação a partir da colaboração entre agentes.			<i>networking.</i>
--	---	--	--	--------------------

Fonte: Elaborado pelos autores

Apesar das distintas organizações gerando possibilidades de aceleração, fatores como metodologia e processos são cruciais para as etapas de aceleração. Neste sentido, os elementos de Bliemel, Klerk e Miles (2016) não podem faltar em nenhuma organização de aceleração independente da influência dos ecossistemas. Contudo, essas etapas passam por processos de modificação e adaptação se relacionando com distintos processos. Na figura abaixo (Figura 2), apresentam-se os processos mencionados pelos entrevistados e sua influência na adaptação de cada uma das etapas mencionadas essenciais para as organizações.

**Figura 2 - Grau de Adaptação das Etapas de Aceleração**

		Elementos				
		Seed capital e funding capital	Modelo de coorte empresarial	Programas para desenvolvimento de capacidades	Mentoria	Localização de espaço físico
Processos	Ideação			●	●	
	Prototipação		●	●	●	
	Validação		●	●	●	●
	Mensuração	●	●	●	●	●
	Pivotagem	●	●	●	●	●

Fonte: Elaborado pelos autores

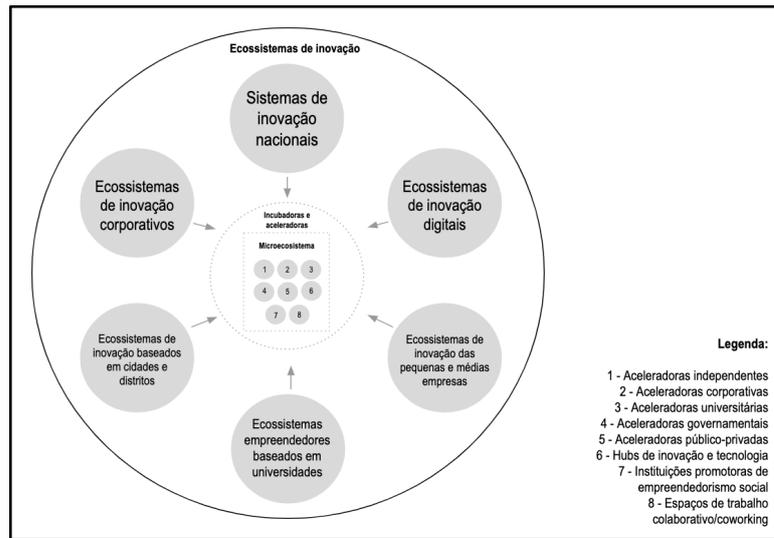
Os eixos verticais indicam os cinco elementos fundamentais elencados por Bliemel, Klerk e Miles (2019), e os eixos horizontais indicam os processos que permitem as adaptações dos processos de aceleração, apontados pelos entrevistados. As conclusões tiradas da imagem mostram que os elementos de Bliemel, Klerk e Miles (2019) são adaptados mediante o avanço dos processos.

O esquema reforça o atendimento do objetivo geral e respalda objetivo secundário que é evidenciar etapas em comum trazendo mais uma grande contribuição e fortalecimento científico

para os trabalhos de Bliemel, Klerk e Miles (2019), mostrando que essas etapas precisam se flexibilizar diante de processos. Este achado permite o avanço da literatura de aceleração empresarial.

Outro resultado extremamente relevante do presente trabalho é o surgimento de uma dinâmica de mercado entre as organizações que realizam o processo de aceleração. Essa dinâmica se dá principalmente pelo interesse dos empreendedores e gestores em procurar as aceleradoras de acordo com seu diferencial e proposta de modelo de aceleração. Neste sentido, este trabalho fornece contribuições acadêmicas e gerenciais para o trabalho de Philip, Park e Lee (2016) apresentando que dentro do ecossistema de inovação das aceleradoras existe um microecossistema que contempla organizações influenciadas por fatores externos como sociais, econômicas, políticas e geográficas. Abaixo uma figura apresentando a orgânica do micro ecossistema de inovação de aceleração (Figura 3).

**Figura 3 - Microecossistema e organizações que aceleram empresas em fase inicial**



Fonte: Elaborado pelos autores

Durante a análise de conteúdo coletado é possível afirmar que há uma força dos ecossistemas de inovação, mencionados pelos autores no ecossistema de incubadoras e aceleradoras, representada pelas bolas cinzas e setas na imagem.

Além disso, a figura também aponta que, dentro do ecossistema de incubadoras e aceleradoras, há diferentes tipos de organizações, apontados pelo entrevistado 6, sendo eles: (i)

independentes; (ii) corporativas; (iii) universitárias, (iv) governamentais, (v) público-privadas, (vi) hubs de inovação e tecnologia, (vii) instituições promotoras de empreendedorismo social, (viii) espaços de trabalho colaborativos/coworking.

Este microecossistema representa os diferentes tipos de organizações que com o propósito de acelerar empresas, desenvolvem competências de forma ágil em empresas corroborando para a implementação de inovação e adaptação das companhias no mercado. As organizações também circulam entre os outros ecossistemas mencionados por Philip, Park e Lee (2016), todavia o grande diferencial apontado neste trabalho é que essas organizações também adotaram formas de acelerar empresas a partir de contratos legais com empreendedores objetivando a absorção de conhecimento e a geração de novas receitas para as organizações.

Paralelamente, dentro destas organizações que adotam medidas de aceleração de empresas, a inovação acontece pelo acúmulo de conhecimentos específicos derivado do diferencial que a aceleradora pode oferecer. Cada tipo de acelerador proporciona diferentes formas de inovação e tem o potencial para transferir para seus clientes a partir de mentoria e refinamento de modelos de negócios conhecimentos específicos relacionados ao seu nicho de atuação (Figura 3).

Apresentando a dinâmica da Figura 3 sustentou-se de forma conclusiva o objetivo específico de identificar o papel das aceleradoras e organizações que aceleram no empreendedorismo de inovação.

## Conclusão

A pesquisa atendeu o quadro de proposições de forma integral corroborando com atendimento dos objetivos gerais e específicos concluindo que o modelo conceitual estabelecido mostra dois pontos importantes: (i) as etapas de aceleração são adaptadas conforme os processos de ideação, prototipação, validação e pivotagem e (ii) existe um microecossistema que proporciona uma dinâmica de negócios de aceleração entre as organizações que se propõem acelerar a empresa.

Os resultados da pesquisa também demonstraram que cada aceleradora possui uma cultura organizacional, tendo alguns fatores catalisadores fundamentais como: missão, visão e valores. Esses fatores possibilitam o estabelecimento e a prática de métodos e técnicas direcionadas ao alcance de determinado tipo de mercado de startups. A adaptação das etapas a partir dos processos estabelecidos pelo diferencial, visão, missão e valores das organizações serve como ponto de

incremento para as pesquisas de Bliemel, Klerk e Miles (2016) provendo para pesquisadores do campo a utilização dos elementos dos autores com adaptação mediante a aceleradora selecionada como fenômeno de análise. Os elementos podem se adaptar consoante o propósito da organização que acelera empresas.

Sendo assim, a especialidade de cada aceleradora, em relação à atuação em determinados mercados culmina em uma dinâmica competitiva na busca pelo desenvolvimento de startups específicas, que além de trazer retornos, possibilite uma maior visibilidade e referência no aspecto mercadológico das próprias aceleradoras.

A dinâmica estabelecida entre as organizações que aceleram empresas mostra que dentro de cada ecossistema de inovação existem microecossistemas e dinâmicas que precisam ser investigadas por pesquisadores e incrementa as lacunas dos estudos de Philip, Park e Lee (2016) sobre ecossistemas de inovação e empreendedorismo.

#### Limitações e Sugestões para Pesquisas Futuras

Sugere-se para estudos futuros a investigação das dinâmicas entre as organizações que compõem o os ecossistemas de Philip, Park e Lee (2016) evidenciando que para cada ecossistema existe um microecossistema com uma dinâmica específica.

Outra sugestão para estudos futuros está em investigar com profundidade o quanto cada aceleradora intensifica seu negócio nos processos de ideação, prototipação, validação e pivotagem. Além disso abre-se caminho para investigar com profundidade as inúmeras metodologias e adaptações de metodologias de cada organização aceleradora mencionada na Tabela 6.

As limitações apresentadas no trabalho referem-se a dois pontos principais. O primeiro se dá pelo fato das descobertas da pesquisa apresentarem diferentes tipo de organização e que apesar de serem retratadas pelos entrevistados, os pesquisadores obtiveram sucesso para captar representantes de cada organização para a realização de mais entrevistas.

O segundo é em relação ao momento de pandemia ocasionado pelo COVID-19. As entrevistas dos entrevistados 8,9,10 que estavam agendadas para realização in loco tiveram que ser feitas pela internet por conta do COVID-19. A pesquisa em locu permitiria ver o clima organizacional dos colaboradores e algumas das metodologias colocadas em prática.

## Referências

- Bianchi, C. G. (2015). O papel dos mecanismos de fomento no processo de internacionalização da economia criativa no Brasil: o caso da apex no setor de arquitetura.
- Bliemel, M., Flores, R., De Klerk, S., & Miles, M. P. (2019). Accelerators as start-up infrastructure for entrepreneurial clusters. *Entrepreneurship & Regional Development*, 31(1-2), 133-149.
- Brown, R., Mawson, S., Lee, N., & Peterson, L. (2019). Start-up factories, transnational entrepreneurs and entrepreneurial ecosystems: unpacking the lure of start-up accelerator programmes. *European Planning Studies*, 27(5), 885-904.
- Burrell, G., & Morgan, G. (2017). *Sociological paradigms and organisational analysis: Elements of the sociology of corporate life*. Routledge.
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business Press.
- Chwalisz, K., Wiersma, N., & Stark-Wroblewski, K. (1996). A quasi-qualitative investigation of strategies used in qualitative categorization. *Journal of counseling psychology*, 43(4), 502.
- Cohen, B., Almirall, E., & Chesbrough, H. (2016). The city as a lab: Open innovation meets the collaborative economy. *California Management Review*, 59(1), 5-13.
- Cohen, S. (2013). What do accelerators do? Insights from incubators and angels. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 8(3-4), 19-25.
- Cohen, S. L. (2013). How to accelerate learning: Entrepreneurial ventures participating in accelerator programs.
- Cohen, S., & Hochberg, Y. V. (2014). Accelerating startups: The seed accelerator phenomenon.
- Cohen, S., Hochberg, Y. V., & Fedher, D. (2016). *Accelerator Rankings*.
- Cooper, R., Junginger, S., & Lockwood, T. (2009). Design thinking and design management: A research and practice perspective. *Design Management Review*, 20(2), 46-55.
- Fetters M, Greene PG, Rice MP, editors. *The development of university-based entrepreneurship ecosystems: Global practices*. Edward Elgar Publishing; 2010.
- Freeman, C. (1987). *Technology policy and economic performance/C*. London, NY.
- Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (2009). *Métodos de pesquisa*. Plageder.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. Editora Atlas SA.
- Global, U. P. (2014). *Fostering a startup and innovation ecosystem*. Seattle, WA: Up Global.

- Gobble, M. M. (2014). Charting the innovation ecosystem. *Research-Technology Management*, 57(4), 55-59.
- Hochberg, Y. V., & Kamath, K. (2012). US seed accelerator rankings. Kellogg School of Management, Northwestern University.
- Kohler, T. (2016). Corporate accelerators: Building bridges between corporations and startups. *Business Horizons*, 59(3), 347-357.
- Motoyama, Y., & Knowlton, K. (2017). Examining the connections within the startup ecosystem: A case study of St. Louis. *Entrepreneurship Research Journal*, 7(1).
- Mozzato, A. R., & Grzybovski, D. (2011). Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(4), 731-747.
- Oh, D. S., Phillips, F., Park, S., & Lee, E. (2016). Innovation ecosystems: A critical examination. *Technovation*, 54, 1-6.
- Paulus, T. M., & Lester, J. N. (2016). ATLAS.ti for conversation and discourse analysis studies. *International Journal of Social Research Methodology*, 19(4), 405-428.
- Pauwels, C., Clarysse, B., Wright, M., & Van Hove, J. (2016). Understanding a new generation incubation model: The accelerator. *Technovation*, 50, 13-24.
- Rao, B., & Jimenez, B. (2011, July). A comparative analysis of digital innovation ecosystems. In 2011 Proceedings of PICMET'11: Technology Management in the Energy Smart World (PICMET) (pp. 1-12). IEEE.
- Rosenberg, N., & Nelson, R. R. (1994). American universities and technical advance in industry. *Research policy*, 23(3), 323-348.
- Silverman, D. (Ed.). (2016). *Qualitative research*. Sage.
- Vartanian, T. P. (2010). *Secondary data analysis*. Oxford University Press.
- Vergne, J. P., & Wry, T. (2014). Categorizing categorization research: Review, integration, and future directions. *Journal of Management Studies*, 51(1), 56-94.
- Xiaoren, Z., Ling, D., & Xiangdong, C. (2014). Interaction of open innovation and business ecosystem. *International Journal of u-and e-Service, Science and Technology*, 7(1), 51-64.

## **EMPREENDEDEDORISMO E INTERVENÇÃO ESTATAL EM TEMPOS DE PANDEMIA**

**Fernando Hatada<sup>136</sup>**  
**Cinira Gomes Lima Melo<sup>137</sup>**  
**Thaís Cíntia Cárnio<sup>138</sup>**

### **RESUMO**

Trata-se de artigo científico que visa demonstrar os impactos da pandemia do coronavírus no cotidiano das empresas brasileiras, mormente ao que se refere aos impactos que puderam ser detectados em contratos já celebrados e em vigor durante a dispersão da mencionada doença, bem como no que tange às crises causadas pelas medidas de isolamento social para contenção da moléstia. O estudo aborda o tema a partir da intervenção do Estado nas atividades econômicas e sociais como política de enfrentamento à pandemia. A relevância desse exame repousa na verificação das consequências que possam advir pelo descumprimento de obrigações contratuais, e nos possíveis efeitos da iminente crise econômica, ambos relacionados às determinações estatais que afetaram a continuidade das atividades empresariais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pandemia; isolamento social; contratos; crise.

### **ABSTRACT**

---

<sup>136</sup> Mestrando em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM, Advogado e Gerente de tecnologia na Youse Seguros. E-mail: fehatada@gmail.com.

<sup>137</sup> Doutora em Direito Comercial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM e da Universidade Municipal de São Caetano do Sul e Advogada. E-mail: ciniramelohotmail.com.

<sup>138</sup> Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora dos cursos de Graduação e Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM e Advogada. E-mail: thais.carnio@gmail.com

This is a scientific article that aims to demonstrate the impacts of the coronavirus pandemic on the daily lives of Brazilian companies, especially with regard to the impacts that could be detected in contracts already set and in force during the dispersion of the mentioned disease, as well as in what the crises caused by measures of social isolation to contain the disease. The study addresses the theme from the State's intervention in economic and social activities as a policy to face the pandemic. The relevance of this examination rests on the verification of the consequences that may result from the breach of contractual obligations, and on the possible effects of the imminent economic crisis, both related to the state determinations that affected the continuity of business activities.

**KEYWORDS:** Pandemic; social isolation; contracts; crisis.

## **EMPRENDIMIENTO E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LOS TIEMPOS DE PANDEMIA**

### **RESÚMEN**

Este es un artículo científico que tiene como objetivo demostrar los impactos de la pandemia de coronavirus en la vida cotidiana de las empresas brasileñas, especialmente en lo que se refiere a los impactos que pudieran detectarse en contratos ya celebrados y vigentes durante la dispersión de la enfermedad mencionada, así como en las crisis provocadas por las medidas de aislamiento social para contener la enfermedad. El estudio aborda el tema de la intervención del Estado en las actividades económicas y sociales como política para enfrentar la pandemia. La relevancia de este examen radica en la verificación de las consecuencias que pudieran derivarse del incumplimiento de las obligaciones contractuales, y los posibles efectos de la inminente crisis económica, ambos relacionados con las determinaciones estatales que afectaron la continuidad de las actividades comerciales.

**PALABRAS CLAVE:** Pandemia; aislamiento social; contratos; crisis.

## INTRODUÇÃO

No terceiro trimestre de 2019, em meados de outubro, na China tomou conhecimento de uma doença de fácil transmissão infecto contagiosa provocada pelo contato com o vírus denominado *orthocoronavirinae*, popularmente conhecido por COVID-19.

Barros et al (2020) explica que COVID-19 provocou uma pandemia com um dos maiores desafios sanitários dos últimos tempos, em perspectiva de escala global. Em abril de 2020, foram reportados mais de mais de 1,5 milhão de casos com pessoas infectadas e 85 mil mortes no mundo.

No Brasil, registraram 15.927 casos confirmados e 800 mortes na primeira semana de abril. Poucos meses depois, o ministério da saúde apontou que até a primeira semana de junho atingiu a marca de quase 615 mil pessoas infectadas pelo vírus e pouco mais de 34 mil pessoas foram a óbito, e na primeira quinzena de setembro aponta registro de 4.345.610 pessoas infectadas e pouco mais de 132.000 pessoas morreram. (BRASIL, 2020).

Werneck e Carvalho (2020), explicam que o distanciamento é uma forma preventiva de políticas públicas, na qual governos podem tomar decisões com base nas informações que possuem em relação a evolução da doença.

O distanciamento foi considerado uma alternativa, visto que a proporção de assintomáticos se aproxima de 80% dos infectados e se não há uma forma de testagem rápida, esse pode ser o caminho a ser seguido como forma de conter a evolução do vírus em grande escala.

Acontece que medidas assim, podem influenciar diretamente no descumprimento de vários contratos, tanto de compra e venda, como de prestação de serviços, locações, etc., afetando principalmente as empresas que possuem um modelo de negócio não preparado para tal situação.

Araújo (2020) expõe que esse cenário de isolamento e a interrupção das atividades vai além de problemas de saúde, tem poder de impacto em todos os setores da vida em sociedade. No aspecto econômico é onde há maior impacto pelo distanciamento. Segundo SEBRAE, 89% dos pequenos negócios enfrentam queda no faturamento devido às medidas de isolamento.

A pandemia provocou a pausa na atividade das empresas e isso pode gerar inúmeros efeitos contrários ao negócio, como as relações trabalhistas, o contratos entre empresas para que a cadeia de suprimentos continue funcionando ou coexistindo, contratos com o Estado, em relação a prestações de serviços e o resultado como consequências podem ser de diversas dimensões, dado ao tipo de legislação que tratar do respectivo assunto.

Houveram casos de empresas que conseguiram se adaptar para continuarem operando, mesmo que de forma limitada, para conter os impactos. Para tal contexto, foi necessário se fundar aos pilares do empreendedorismo na atividade empresarial.

Alguns autores (MELLO et al, 2010) apresentam o empreendedorismo como um fenômeno multidisciplinar e complexo, Bessant e Tidd (2019) complementam que o empreendedorismo entrega inovação ao mercado sempre com o objetivo de criar valor tanto no contexto social quanto comercial, e que isso ocorre em todo o ciclo de vida das empresas. Mas infelizmente nem todas as atividades empresariais conseguem seguir uma adaptação assim.

Houve uma infinidade de contratos celebrados por empresas e afetados pelas decisões governamentais de enfrentamento à pandemia provocada pelo coronavírus. Nessa seara, ocorre diversas situações em que o cumprimento do contrato se torna impossível, diante da realidade social vivenciada no tempo da pandemia. Vale lembrar que os contratos não possuem a mesma estrutura ou norma que o rege, tanto que a sua função pode variar de acordo com a sua finalidade. Até a distribuição dos riscos, podem não estarem distribuídas de forma equitativa.

Como regra geral aplicável à matéria contratual no Brasil é a obrigatoriedade do adimplemento das avenças celebradas pelos contratantes, o contrato deve ser cumprido e faz lei entre as partes. E diante do momento provocado pela pandemia, essa situação talvez possa ser revista na perspectiva da teoria da imprevisão? Cabe observar uma importante distinção entre essa teoria e a ocorrência de situações de caso fortuito ou força maior.

Em vista da complexidade da situação econômica causada pela determinação do isolamento horizontal e restrição de funcionamento de inúmeras atividades comerciais, a resolução do contrato por inadimplemento de umas das partes não somente contraria a visão de sobrevivência contratual constante do Código Civil (BRASIL, 2002), como pode trazer graves consequência econômicas não apenas para os empresários, como também para seus funcionários e o próprio Estado, que certamente sofrerá o impacto da baixa na arrecadação de vários tributos. Ou seja, a repercussão da simples rescisão do contratual é negativa e abrangente.

A tendência que deve ser incentivada tanto no caso de judicialização, como em outras esferas de negociação (mediação, por exemplo), é a manutenção do negócio originalmente pactuado, devidamente modificado para trazer viabilidade de equilíbrio nessa relação.

Nesse sentido, o artigo traz a discussão quanto as ferramentas estatais que podem contribuir com reflexões para o momento. Tanto que o tratamento constitucional da atividade econômica se justifica em razão dos benefícios que tal atividade traz à sociedade.

Nesse contexto, parece imperativa a atuação do Estado, com maior ou menor grau de interferência, apontando instrumentos concretos que possam servir para a superação da crise da empresa, principalmente no contexto da pandemia.

A legislação atual a tratar da questão é a Lei nº 11.101/2005, Lei de Recuperação de Empresas e Falência (LRF), que instituiu dois procedimentos de recuperação de empresas: a recuperação judicial e a recuperação extrajudicial.

O artigo contempla os institutos de Recuperação de Empresas vieram para substituir a concordata, discute os mecanismos para superação de crise previsto na LRF, assim como explora pontos sobre a Recuperação Extrajudicial.

A reflexão que o artigo tenta trazer, é de que a atividade empresarial precisa de um suporte no momento atual, diante do contexto trazido pela pandemia, pois as atividades empresariais tem uma função social que desencadeia em diversos pilares sociais, como emprego, geração de renda, crescimento econômico e a pura aplicação do cumprimento do contrato por fazer lei entre as partes, pode colocar em risco não somente o que ali foi acordado, mas toda uma estrutura que alimenta diversos pilares sociais.

Tanto que, por todas as iniciativas apresentadas ao longo do artigo, desenvolve-se a visão, que o Estado deve atuar na busca de minimizar os efeitos da pandemia na crise da empresa, seja pela busca do incremento ou da adaptação dos clássicos instrumentos de superação da crise: recuperação de empresas e falência; seja proporcionando novos instrumentos baseados, fundamentalmente, na mediação e conciliação como forma de buscar uma solução viável para a crise de cada um dos agentes econômicos.

## EMPREENDEDORISMO

Inicialmente, antes de aprofundar ao tema de empreendedorismo, é importante ressaltar que o perfil do empreendedor tem alta relevância e Pedroso, Nakatani e Mussi (2009) afirmam que grande tem sido a visibilidade de estudos nessa perspectiva ao analisarem as micros e pequenas empresas.

O perfil do empreendedor pode ser definido como um agente dotado de capacidades e habilidades, marcadas pela criatividade diante da perspectiva de conseguir estabelecer objetivos e atingir resultados considerando o meio a qual está inserido. Normalmente, essa habilidade favorece que oportunidades de negócios sejam detectadas e a partir daí, decisões com intuito de inovar baseado em análises e riscos calculados, podem contribuir para o desempenho desse agente e seu objetivo da atividade de empreender (FILION, 1999, p.19).

Empreender tem relação direta com inovação, Schumpeter (1982) contribui expondo que os resultados obtidos com a inovação e a ascensão das mudanças promovidas pelo empreendedor, estão diretamente conectadas ao uso de recursos existentes a uma nova configuração de se apresentar ao mercado e seguindo a perspectiva da sua Teoria do Desenvolvimento Econômico, a atividade de empreender, contribui de forma significativa ao desenvolvimento e crescimento da economia.

Na perspectiva de que a atividade de empreender esta relacionada ao desenvolvimento e crescimento econômico, o funcionamento do empreendedorismo pode ser entendido pela identificação de uma oportunidade de negócio, uso de recursos adequados e disponíveis para atingir o resultado esperado na comercialização de novos produtos ou serviços que são frutos desse processo (HERNANDEZ, 1999).

O conceito de empreendedorismo é bem amplo, no Brasil começou a se difundir de forma mais intensificada ao final da década de 1990, porém é um tema discutido por interesse a nível global, até na Conferência de Davos ele é trazido à mesa (DORNELAS, 2008).

Bessant e Tidd (2019) explicam que na prática, o empreendedorismo pode ocorrer em diversos momentos e estágios da cadeia produtiva do mercado e em diferentes contextos, tanto que trazem exemplos de empreendedorismo no contexto de uma *startup*<sup>139</sup>, onde um empreendedor ou

---

<sup>139</sup> Pequenas empresas que aparecem e tendem a movimentar o mercado, normalmente em estágio inicial com proposta de negócio inovador e com alto potencial de crescimento (RIES, 2012).

um grupo corre o risco de criar um novo modelo de negócio e também explicam que o empreendedorismo ocorre em empresas de maior porte e já estabelecidas, pois essas precisam renovar suas ofertas ao mercado, modificando o meio a qual criam e entregam o valor ao cliente.

Alguns autores (MELLO et al, 2010) apresentam o empreendedorismo como um fenômeno multidisciplinar e complexo, Bessant e Tidd (2019) complementam que o empreendedorismo entrega inovação ao mercado sempre com o objetivo de criar valor tanto no contexto social quanto comercial, e que isso ocorre em todo o ciclo de vida das empresas.

## **PANDEMIA E EFEITOS SOBRE A ATIVIDADE EMPRESARIAL**

No terceiro trimestre de 2019, em meados de outubro, na China tomou conhecimento de uma doença de fácil transmissão infecto contagiosa provocada pelo contato com o vírus denominado *orthocoronavirinae*, popularmente conhecido por COVID-19.

O hemisfério norte, diante do seu rigor em épocas de inverno, passou a contar com ambientes sem muita ventilação, com estruturas mais fechadas evitando a circulação de ar por conta das condições climáticas das baixas temperaturas, o que propiciou com que rapidamente a doença se espalhasse, cruzando fronteiras e sendo transportadas a outros países.

Por conta da velocidade que a doença evoluiu com o vírus no organismo humano, a forma de combate para evitar que a pessoa padeça foi a constante monitoração e conseqüentemente a internação do paciente infectado.

Barros et al (2020) explica que COVID-19 provocou uma pandemia com um dos maiores desafios sanitários dos últimos tempos, em perspectiva de escala global. Em abril de 2020, foram reportados mais de mais de 1,5 milhão de casos de pessoas infectadas e 85 mil mortes no mundo.

No Brasil, registraram 15.927 casos confirmados e 800 mortes na primeira semana de abril. Poucos meses depois, o Ministério da Saúde apontou que até a primeira semana de junho atingiu a marca de quase 615 mil pessoas infectadas pelo vírus e pouco mais de 34 mil pessoas foram a óbito, e na primeira quinzena de setembro aponta registro de 4.345.610 pessoas infectadas e pouco mais de 132.000 pessoas morreram. (BRASIL, 2020).

Diante da evolução negativa que a pandemia apresentou, principalmente pelo alto índice de letalidade e a evidente falta de estrutura hospitalar para atender as necessidades com leitos de

unidades de terapia intensiva disponíveis, políticas de isolamento horizontal foram tomadas e houve fechamentos de atividades não essenciais, sem data definida para reabertura.

Werneck e Carvalho (2020), explicam que o distanciamento é uma forma preventiva de políticas públicas, na qual governos podem tomar decisões com base nas informações que possuem em relação a evolução da doença. O distanciamento foi considerado uma alternativa, visto que a proporção de assintomáticos se aproxima de 80% dos infectados e se não há uma forma de testagem rápida, esse pode ser o caminho a ser seguido como forma de conter a evolução do vírus em grande escala.

Ainda segundo os autores anteriores, estudos demonstram que na China, no início da epidemia, cerca de 86% das infecções não foram detectadas, mas constituíram a fonte de infecção para cerca de 79% dos casos e que não só lá, mas em diversos países, os progressos no controle da epidemia só ocorreram após a implantação de medidas amplas e drásticas de distanciamento social.

Acontece que medidas assim, podem influenciar diretamente no descumprimento de vários contratos, tanto de compra e venda, como de prestação de serviços, afetando, principalmente as empresas que possuem um modelo de negócio mais tradicional, presencial e sem o uso de tecnologia como facilitador para operar o negócio mesmo a distância.

No primeiro momento, empresas podem encontrar a dificuldade de dar seguimento às suas atividades sem haver desenvolvido mecanismos de contingência que permitam a perpetuidade dos serviços remotamente.

Ao considerar que a pandemia, impôs e continua ainda impondo limitação a normalidade dos seres humanos, tão logo continua a impactar nas pessoas jurídicas, que são formadas a partir de ações das pessoas humanas, ou seja, as atividades empresariais necessitam, mesmo que minimamente, da atuação humana para existirem.

Araújo (2020) expõe que esse cenário de isolamento e a interrupção das atividades vai além de problemas de saúde, tem poder de impacto em todos os setores da vida em sociedade. No aspecto econômico é onde há maior impacto pelo distanciamento, nem todos os empreendedores conseguem movimentar as suas atividades e pequenas empresas não estão preparadas para continuarem com seus serviços.

Segundo pesquisa levantada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2020) 89% dos pequenos negócios enfrentam queda no faturamento devido às medidas de isolamento.

A pandemia provocou a pausa na atividade das empresas e isso pode gerar inúmeros efeitos contrários ao negócio, como as relações trabalhistas, o contratos entre empresas para que a cadeia de suprimentos continue funcionando ou coexistindo, contratos com o Estado, em relação a prestações de serviços e o resultado como consequências podem ser de diversas dimensões, dado ao tipo de legislação que tratar do respectivo assunto.

Um *case* interessante, de atividade empresarial que conseguiu se adaptar para conter os efeitos colaterais da suspensão da atividade empresarial em momento de isolamento, foi o de academia de ciclismo interno em São Paulo, Ride State. Como forma de conseguir adimplir com as obrigações trabalhistas oriundas da folha de pagamento, optaram por locar todos os equipamentos e promoverem aulas online para os alunos, desse modo, conseguiram diminuir o impacto do faturamento promovido pela pandemia (TEIXEIRA, 2020).

Ainda segundo Teixeira, essa adaptação ao modelo de negócio provocado pela pandemia em relação a atividade empresarial ser suspensa no seu modelo tradicional, permitiu com que a empresa conseguisse obter 85% do faturamento, em relação aos períodos sem a pandemia. A empreendedora conta que foi necessário buscar inovação ao cenário que se encontrava promovido pela pandemia, fortalecer parcerias com outras empresas, modificar o seu modelo de negócio, passando a atender um cliente que não mais compareceria ao seu estabelecimento e se encontra em isolamento social, foi percebido uma nova forma de entregar valor ao cliente e capturar faturamento através dessa entrega.

Infelizmente, inúmeras são as áreas das atividades empresariais e nem todas estão preparadas de forma a adaptarem-se para obter êxito em momento de pandemia. Cabe também ressaltar que diversas são as normas sobre o tema a depender da área em que a atividade empresarial está inserida e com isso, são os mais diversos tipos de consequências jurídicas quando o isolamento promovido pela pandemia não permitir com que contratos sejam cumpridos.

## INTERVENÇÃO DO ESTADO E CONTRATOS

Houve uma infinidade de contratos celebrados por empresas e afetados pelas decisões governamentais de enfrentamento à pandemia provocada pelo coronavírus. Nesse sentido, em várias esferas governamentais, determinações de isolamento horizontal foram incorporadas ao cotidiano da sociedade, devendo-se evitar aglomerações, restringindo o contato com outras pessoas o quanto possível, evitando ao máximo saírem às ruas.

Foram estabelecidos vários tipos de políticas para conter o avanço da doença causada pela transmissão do COVID-19, conseqüentemente implicando no fechamento provisório de templos religiosos, clubes, cinemas, buffets, academias, restaurantes e na suspensão de aulas presenciais em vários níveis, o que implicou na impossibilidade de cumprimento de diversas obrigações contratuais tal qual originalmente pactuadas.

Como regra geral aplicável à matéria contratual no Brasil é a obrigatoriedade do adimplemento das avenças celebradas pelos contratantes, conforme norteador pelo princípio da obrigatoriedade, retratado pelo brocardo em latim *pacta sunt servanda*<sup>140</sup> (BRASIL, 2020).

Orlando Gomes (1995, p.38) é claro ao reforçar os aspectos referentes à obrigatoriedade contratual ao asseverar que o contrato celebrado que seja, com observância de todos os pressupostos e requisitos necessários à sua validade, deve ser executado pelas partes como se suas cláusulas fossem preceitos legais imperativos.

Ora, se o Direito Contratual respeita a liberdade de contratar e autonomia das partes, nada mais justo que dar confiabilidade e segurança jurídica a esses pactos, vinculando a partes ao seu cumprimento.

Importante salientar que a não observância do avençado, pode ensejar o envolvimento estatal em sua execução, exteriorizada e materializada mediante tutela jurisdicional do direito daquele que se sentiu lesado (MARQUES, 1995, p.93).

Contudo, considerando o dinamismo das relações econômicas e empresariais, há exceções previstas no próprio arcabouço principiológico do Direito Contratual.

Assim, caso haja a superveniência de um fato alheio ao controle das partes e imprevisível, acarretando a alteração relevante para a execução das obrigações pactuadas anteriormente, seja no

---

<sup>140</sup> *pacta sunt servanda* transmite a visão de que os contratos existem para serem cumpridos e faz a lei entre as partes.

que tange às alterações no plano fático ou no cenário sócio-econômico, tornando excessivamente oneroso seu cumprimento para uma ou mais partes, há possibilidade de revisão do contrato. Trata-se da aplicação do princípio *res sic stantibus*<sup>141</sup>, alicerce da teoria da imprevisão (ZUNINO NETO, 1999).

Alguns requisitos devem ser observados para que seja aplicável a revisão contratual em vista da teoria da imprevisão: o diferimento ou a sucessividade na execução contratual; alteração nas condições circunstanciais em relação ao momento da celebração da avença; excessiva onerosidade para uma parte contratante e vantagem para outra; imprevisibilidade daquela alteração circunstancial (FONSECA, 1943, p.289).

Assim, observa-se que o cumprimento do contrato tal qual originalmente celebrado não é impossível, e sim traz uma sobrecarga indesejável e expressiva a uma das partes para que isso ocorra, podendo ocorrer sua revisão contratual.

O Código Civil (BRASIL, 2002), em seu artigo 317, dispõe exatamente nesse sentido: *“Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação”*.

Observa-se tanto neste dispositivo em como outros do mesmo Código que há a intenção clara do legislador de dar continuidade ao contrato e preservar a relação jurídica para que ela possa manter-se, ainda que com as adequações necessárias ao seu equilíbrio:

Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra em virtude acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Parágrafo único. Os efeitos da sentença que decretar a resolução do contrato retroagirão à data da citação.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato.

Art. 480. Se no contrato, as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva. (BRASIL, 2002).

Cabe observar uma importante distinção entre essa teoria e a ocorrência de situações de caso fortuito ou força maior. O caso fortuito é um acidente produzido por força física ininteligente,

---

<sup>141</sup> *Rebus Sic Stantibus* pode ser lido como ‘estando as coisas assim’ ou ‘enquanto as coisas estão assim’. Esta expressão é empregada para designar o princípio da imprevisão, segundo o qual a ocorrência de fato imprevisto e imprevisível posterior à celebração do contrato diferido ou de cumprimento sucessivo implica alteração nas condições da sua execução.

em condições que não podiam ser previstas pelas partes. Trata-se de um evento não previsto e, mais que isso, inevitável. O mesmo ocorre com a força maior, configurando-se como um fato de terceiro que cria um obstáculo intransponível para o responsável pela execução da obrigação (BEVILAQUA, 1959, p.173).

Em ambos os casos, não há de se falar em onerosidade, dificuldade ou sobrecarga para a adimplência dos termos contratuais. Ocorrendo caso fortuito ou força maior, a parte é impedida de dar curso às suas obrigações.

Em vista da complexidade da situação econômica causada pela determinação do isolamento horizontal e restrição de funcionamento de inúmeras atividades comerciais, a resolução do contrato por inadimplemento de umas das partes não somente contraria a visão de sobrevivência contratual constante do Código Civil (BRASIL, 2002), como pode trazer graves consequência econômicas não apenas para os empresários, como também para seus funcionários e o próprio Estado, que certamente sofrerá o impacto da baixa na arrecadação de vários tributos. Ou seja, a repercussão da simples rescisão do contratual é negativa e abrangente.

A tendência que deve ser incentivada tanto no caso de judicialização, como em outras esferas de negociação (mediação, por exemplo), é a manutenção do negócio originalmente pactuado, devidamente modificado para trazer viabilidade de equilíbrio nessa relação. Esse entendimento está em linha com as previsões do Código Civil (BRASIL, 2002) e com a Lei da Liberdade Econômica (BRASIL, 2019), tão relevante para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

### **INTERVENÇÃO DO ESTADO NA CRISE DAS EMPRESAS**

O cenário apresentado deixa claro que a pandemia provocada pelo novo coronavírus já impacta e continuará impactando, direta e indiretamente, o exercício da atividade empresarial.

A empresa como atividade econômica organizada é instituto de caráter eminentemente privado, na medida em que, é formada a partir do interesse individual do agente econômico em obter lucro.

Apesar disso, a atividade econômica é reconhecida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) como um dos pilares da ordem econômica, expressamente previsto no artigo 170 que assegura a todos o seu livre exercício, por meio da instituição do princípio da livre iniciativa<sup>142</sup>.

O tratamento constitucional da atividade econômica se justifica em razão dos benefícios que tal atividade traz à sociedade, desde o emprego dos trabalhadores, arrecadação de tributos pelo Estado, estímulo à livre concorrência, dentre outros.

Percebe-se, assim, que a atividade empresarial pode ser encarada sob os dois ângulos: o interesse privado daquele que se dispõe a exercê-la e auferir lucro, e, o interesse público de todos os *stakeholders* que gravitam em torno dessa atividade.

Alessandro Munari, ao tratar da crise da empresa, ensina:

A composição de tais interesses pode ser analisada e avaliada de várias maneiras. Observou-se, de fato, que os diferentes pontos de vista a partir dos quais se pode enfrentar o fenômeno da crise empresarial e, sobretudo, sua solução, remontam ao contexto das teorias institucionalistas e contratualistas sobre a natureza e a função do negócio. bem como, conseqüentemente, sobre os interesses subjacentes que precisam de proteção. (MUNARI, 2012, p. 52).

Nesse contexto, parece imperativa a atuação do Estado, com maior ou menor grau de interferência, apontando instrumentos concretos que possam servir para a superação da crise da empresa.

É cediço que a legislação nacional, desde 1850, ou seja, muito antes da pandemia, já apresentava mecanismos judiciais de superação da crise do comerciante, à época, e do empresário e da sociedade empresária, atualmente<sup>143</sup>.

A legislação atual a tratar da questão é a Lei nº 11.101/2005, Lei de Recuperação de Empresas e Falência (LRF), que instituiu dois procedimentos de recuperação de empresas: a recuperação judicial e a recuperação extrajudicial.

---

<sup>142</sup> O princípio da livre iniciativa, inserido no caput do art. 170 da Constituição nada mais é do que uma cláusula geral cujo conteúdo é preenchido pelos incisos do mesmo artigo. Esses princípios claramente definem a liberdade de iniciativa não como uma liberdade anárquica, mas social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada. (ARE 1.104.226 AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 27-4-2018, 1ª T, DJE de 25-5-2018).

<sup>143</sup> Importante ressaltar que o Código Comercial de 1850 centrava sua normativa na figura do comerciante que era todo aquele que praticava atos de mercancia, ou seja, atividade comercial, industrial, securitária, marítima, dentre outras listadas em lei, o que se fundava na “teoria dos atos do comércio”. Com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, a legislação comercial passa a ser fundamentada na “teoria da empresa”, advinda da Itália, da década de 1940, e, com ela, ocorre a substituição do conceito de comerciante pelo conceito de empresário, sendo este quem exerce atividade econômica organizada. O objetivo do legislador foi deixar de limitar o rol de atividades econômicas, como se fazia com a lista de atividades de mercancia no Código Comercial de 1850, e, com isso, abranger todas as atividades realizadas com o intuito lucrativo.

Os institutos de Recuperação de Empresas vieram para substituir a concordata, prevista no Decreto-lei n. 7.661/45 que, com o passar dos anos, tornou-se ineficaz na tentativa de auxiliar o antigo comerciante a superar a crise, pois, além de estar limitada a prorrogação de pagamentos ou obtenção de descontos por prazo máximo de dois anos, não abrangia todo o passivo do devedor, sujeitando apenas os créditos quirografários, ou seja, aquelas obrigações sobre as quais não se estabeleceu garantia real ou privilégio.

O primeiro mecanismo de superação da crise da empresa previsto na LRF é a Recuperação Judicial. Trata-se de procedimento instituído com o objetivo de proporcionar a superação da crise econômico-financeira do devedor<sup>144</sup> por meio de negociação coletiva realizada no âmbito do Poder Judiciário, de acordo com critérios legalmente estabelecidos.

O artigo 47, da LRF, assevera que o instituto da Recuperação Judicial foi criado com “o objetivo de viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

A LRF modificou o paradigma, de forma que, os procedimentos de recuperação de empresas passaram a contar com a participação efetiva dos credores na tomada de decisões sobre o futuro da empresa em crise, diferente da concordata que era considerada como um “favor legal”, sendo concedida independentemente da participação dos credores.

Na mesma toada, a Recuperação Extrajudicial também tem por objetivo proporcionar a negociação coletiva entre credores e devedor, mas as tratativas são realizadas fora do Poder Judiciário que somente estaria encarregado de homologar as condições ajustadas previamente entre as partes.

A ideia de recuperação de empresas instituída pela LRF está calcada, fundamentalmente, em três princípios: i) função social; ii) preservação da empresa e iii) impacto social da crise da empresa.

Fabio Ulhoa Coelho (2012, p. 37) explica que a empresa cumpre sua função social quando:

(...) gera empregos, tributos e riqueza, contribui para o desenvolvimento econômico, social e cultural da comunidade em que atua, de sua região ou país,

---

<sup>144</sup> O artigo 1º, LRF, denomina como devedor o empresário individual e a sociedade empresária, ou seja, aquele que exerce atividade de natureza empresarial. Embora se trate de tema relevante, o presente estudo não abordará a viabilidade e possibilidade de utilização dos mecanismos previstos na LRF para os agentes de natureza não empresarial, como associações, fundações e cooperativas, em virtude da amplitude do tema.

adota práticas empresariais sustentáveis visando à proteção do meio ambiente e ao respeito aos direitos dos consumidores. Se sua atuação é consentânea com estes objetivos, e se desenvolve com estrita obediência às leis a que se encontra sujeita, a empresa está cumprindo a sua função social (...).

A empresa em crise pode não cumprir a sua função social, pois não está em condições de exercer plenamente as suas atividades, ponto em que se justifica a preocupação do Estado, para o qual a atividade econômica é fundamento constitucional.

É cediço que a empresa é definida como a atividade econômica organizada para a produção de bens e serviços exercida por um sujeito, empresário ou sociedade empresária. Desse conceito surge o fundamento do princípio da preservação da empresa.

O objetivo do legislador, ao pretender a preservação da empresa é proporcionar a continuação das atividades empresariais, mesmo que exercida por outras pessoas que não o empresário ou sociedade em crise.

Neste princípio é que se justifica a possibilidade de cisão, fusão, incorporação de sociedades, venda de participações societárias, trespasse, dentre outros, como meios de recuperação utilizados pelos empresários em crise.

Outro princípio importante na recuperação de empresas é o do impacto social da crise da empresa. Fábio Ulhoa Coelho (2012, p. 57-58) explica que o exercício da atividade empresarial interessa a diversos grupos de pessoas, cada um com o seu grau de proximidade, aos empresários, sócios de sociedade empresária. Também, aos trabalhadores, consumidores, ao Estado, aos fornecedores etc. E, ainda, a atividade empresarial interessa a todos os brasileiros e à economia, pois atende aos interesses metaindividuais, coletivos e difusos.

Conclui o autor: “Ele (referindo-se ao princípio do impacto social da crise da empresa) justifica que os mecanismos jurídicos de prevenção e solução da crise são destinados não somente à proteção dos interesses dos empresários, mas também, quando pertinentes, à proteção dos interesses metaindividuais relacionados à continuidade da atividade empresarial.” (COELHO, 2012, p. 58)

Assim, o exercício da atividade empresarial interessa não somente àqueles diretamente envolvidos com ela, mas a toda a sociedade, pois os reflexos podem ser sentidos em diversos setores da economia, daí a necessidade de intervenção do Estado com o objetivo de tutelar a crise da empresa.

Nesse contexto, apesar da Lei nº 11.101/2005 ter adotado um modelo que privilegia a livre negociação entre credores e devedor, ainda há uma forte proteção estatal, na medida em que, consagra os princípios supramencionados, o que permite uma importante atuação do Poder Judiciário, como assevera Carlos Aberto Garbi (2017, p. 95):

(...) Ao consagrar o princípio da função social e da conservação da empresa, a lei em vigor não retirou do juiz o poder de interferir no processo de recuperação em favor desse interesse maior, que encontra fundamento na própria Constituição Federal. O giro promovido pela lei atual não foi a ponto de acolher integralmente o modelo privatista. É certo que a lei deu aos credores mais poder, assim como lhes conferiu maior responsabilidade, mas não excluiu o controle judicial desse processo.

Dessa forma, a legislação vigente, ao estabelecer esses princípios como verdadeiras normas cogentes<sup>145</sup>, reconhece a importância da intervenção do Estado na tutela da crise da empresa.

Outro instituto relevante para o tratamento jurídico da crise da empresa é a falência que tem por objetivo o afastamento do devedor e a liquidação do seu patrimônio para a satisfação de seus credores, tudo nos termos do que dispõe o artigo 75, LRF.<sup>146</sup> Aqui, a necessidade da intervenção do Estado na liquidação do patrimônio daquele que exerce atividade econômica inviável está na garantia da observância dos ditames legais, especialmente, no que se refere à ordem de pagamento dos credores, fundada no princípio *pacta sunt servanda*.

Embora vista como algo temido e que deve ser evitado a todo custo, a falência se mostra cada vez mais necessária para sanear o mercado, buscando liquidar as atividades econômicas inviáveis.

Scalzilli, Spinelli e Tellechea (2018, p. 131) tratam do tema, asseverando:

(...) Ora, não é possível – nem razoável – exigir que se mantenha uma empresa a qualquer custo; quando os agentes econômicos que exploram a atividade não estão aptos a criar riqueza e podem prejudicar a oferta de crédito, a segurança e a confiabilidade do mercado, é sistematicamente lógico que eles sejam retirados do mercado, o mais rápido possível, para o bem da economia como um todo, sempre com a finalidade de se evitar a criação de maiores problemas.

---

<sup>145</sup> Nesse sentido: (...) os princípios não são apenas valores cuja realização fica na dependência de meras preferências pessoais, como se o intérprete pudesse aplicá-los apenas quando assim o desejasse. Os princípios, ao invés disso, instituem o *dever* de adotar comportamentos necessários à realização de um determinado estado de coisas (ÁVILA, 2013, p. 141).

<sup>146</sup> Art. 75. A falência, ao promover o afastamento do devedor de suas atividades, visa a preservar e otimizar a utilização produtiva dos bens, ativos e recursos produtivos, inclusive os intangíveis, da empresa.

Verifica-se que o legislador falimentar tenta concretizar o princípio da preservação da empresa até mesmo na falência, quando prevê uma ordem para venda dos bens arrecadados, dando prioridade para a venda da empresa como um todo, nos termos do artigo 140, da Lei n. 11.101/05<sup>147</sup> e determinando a ausência de sucessão do adquirente nas obrigações do falido, possibilitando que novos empreendedores possam adquirir o estabelecimento “porteira fechada”, admitir os mesmos empregados do falido, se desejar e continuar a atividade empresarial por ele exercida.

Em tempos de pandemia, a intervenção do Estado se mostra ainda mais relevante. A Serasa Experian (2020) ressalta que as falências decretadas cresceram 32,8% em junho de 2020 em relação ao mesmo mês do ano passado. No mesmo sentido, as Recuperações Judiciais deferidas cresceram 55,8% no mesmo período. Tais dados demonstram, concretamente, o impacto da pandemia na atividade empresarial.

Vicente Bagnoli (2020), ao analisar a crise provocada pela pandemia do novo coronavírus sob a ótica do direito concorrencial, assevera: “A excepcionalidade da crise permite ao Direito uma atuação mais intervencionista no mercado, desde que muito bem abalizada com os preceitos da segurança jurídica e da concorrência, pois a crise passará, mas o que for feito nos mercados poderá persistir.”

Nesse contexto, além das políticas econômicas instituídas com a finalidade de minimizar os efeitos da crise e auxiliar os agentes econômicos no financiamento e manutenção de sua atividade, o Estado vêm adotando medidas concretas para buscar uma adaptação do tratamento jurídico da crise às necessidades trazidas pela pandemia.

Em 31 de março de 2020, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 63 que apresentou algumas recomendações aos juízos com competência para o julgamento de ações de recuperação judicial e falência, tais como: i) prioridade na análise e decisão sobre questões relativas ao levantamento de valores em favor de credores ou empresas recuperandas; ii) suspensão das Assembleias Gerais de Credores presenciais, com a substituição por assembleias virtuais, em caso de urgência; iii) prorrogação do prazo de *stay period*<sup>148</sup>; iv) autorização para apresentação de

---

<sup>147</sup> Art. 140. A alienação dos bens será realizada de uma das seguintes formas, observada a seguinte ordem de preferência: I – alienação da empresa, com a venda de seus estabelecimentos em bloco; II – alienação da empresa, com a venda de suas filiais ou unidades produtivas isoladamente; III – alienação em bloco dos bens que integram cada um dos estabelecimentos do devedor; IV – alienação dos bens individualmente considerados.

<sup>148</sup> O *stay period* é o prazo de 180 dias em que ocorre a suspensão das ações e execuções em trâmite contra o devedor em Recuperação Judicial, para que a recuperanda possa negociar o seu plano de recuperação judicial com os credores, nos termos do artigo 6º, §4º, LRF. A prorrogação desse prazo é de extrema relevância para o devedor,

plano modificativo a ser submetido à Assembleia Geral de Credores, a fim de possibilitar a renegociação das obrigações assumidas anteriormente no âmbito da Recuperação Judicial; v) que o eventual descumprimento das obrigações assumidas sejam consideradas como força maior ou caso fortuito, com a relativização da aplicação da regra de convolação da Recuperação Judicial em falência; vi) manutenção do trabalho de fiscalização pelo administrador judicial, ainda que de forma remota ou virtual; e, vii) adoção de especial cautela no deferimento de medidas como decretação de despejo e realização de atos expropriatórios em relação às obrigações inadimplidas no período da pandemia (CNJ, 2020).

O objetivo da referida Recomendação foi orientar os magistrados na condução dos processos de recuperação empresarial e falência, em razão do impacto que a pandemia necessariamente trouxe à atividade empresarial.<sup>149</sup>

No âmbito do Poder Legislativo, alguns Projetos de Lei foram apresentados com diversas propostas de superação da crise. Merece destaque o PL nº 1.397, de 2020, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados e está no Senado Federal para apreciação e votação.

Referido Projeto de Lei seria aplicável a todos os agentes econômicos em crise, não se limitando aos empresários e sociedades empresárias previstos na LRF. Com a aprovação, a partir da sua entrada em vigor, ocorrerá a suspensão legal de todas as obrigações de qualquer natureza devidas pelos agentes econômicos e vencidas após 20 de março de 2020, data da entrada em vigor do Decreto Legislativo nº 06/2020 que instaurou o estado de Calamidade Pública.

Além disso, o PL 1397/20 teria dois objetivos: i) a criação de procedimento de negociação preventiva; e, ii) a alteração provisória da Lei nº 11.101/2005 até o fim do estado de calamidade pública.

O procedimento de negociação preventiva previsto no PL nº 1397/2020 consistiria num procedimento de jurisdição voluntária apresentado por qualquer agente econômico, não somente o empresário e a sociedade empresária, com o objetivo de suspender as obrigações pelo prazo máximo e improrrogável de 90 dias para que o devedor pudesse buscar, de forma extrajudicial e

---

já que, permite a continuidade da suspensão das ações nos casos em que a negociação não se viabiliza no prazo legal.

<sup>149</sup> A referida Recomendação recebeu muitas críticas, especialmente questionando a eventual violação à independência do Poder Judiciário. Vide: VASCONCELOS, Ronaldo; BRAGANÇA, Gabriel de Orleans e. O CNJ e a recomendação 63/2020: diálogos com a independência da magistratura. **Migalhas**. São Paulo, p. 1-12. 21 maio 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/327400/o-cnj-e-a-recomendacao-63-2020-dialogos-com-a-independencia-da-magistratura>. Acesso em: 30 jul. 2020.

direta, a negociação com os seus credores. Ao fim desse prazo, havendo ou não sucesso na negociação, os credores retomariam os seus direitos contra o devedor que poderia, inclusive, ajuizar pedido de recuperação judicial ou extrajudicial.

No âmbito da LRF, o PL 1397/2020 pretende proceder as seguintes alterações provisórias: i) reduzir o quórum para aprovação de Plano de Recuperação Extrajudicial de mais de 3/5 para mais da 1/2 dos créditos de cada classe; ii) sujeitar os créditos trabalhistas e outros excluídos ao procedimento de Recuperação Extrajudicial; iii) reconhecer a inexigibilidade das obrigações assumidas nos Planos de Recuperação Judicial ou Extrajudicial já homologados por 120 dias, independente da realização de nova assembleia geral de credores; iv) autorizar a apresentação de plano de recuperação judicial ou extrajudicial substitutivo; v) autorizar a inclusão dos credores posteriores ao ajuizamento da recuperação judicial ou extrajudicial, chamados de pós concursais; vi) dispensar o período mínimo de exercício de atividade por mais de dois anos para o ajuizamento do pedido de recuperação judicial ou extrajudicial; vii) alterar o limite mínimo do pedido de falência para R\$ 100.000,00; viii) impedir a convolação da recuperação judicial em falência em caso de descumprimento do plano; e, ix) estender o prazo de pagamento do plano especial para pequena empresa de 36 meses para 60 meses.

Ainda, referido Projeto de Lei prevê a possibilidade de concessão de financiamento e operações de desconto de recebíveis por quaisquer agentes financeiros sem a sujeição dos créditos à Recuperação Judicial ou Extrajudicial, o que possibilitaria a injeção de novo capital na atividade em crise, instituto denominado *DIP Financing (debtor-in-possession)*.

Ainda, no âmbito do Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio do Provimento CG nº 19/2020, criou o “Projeto-piloto de mediação pré-processual para apoio à renegociação de obrigações relacionadas aos empresários e sociedades empresárias, decorrentes dos efeitos da Covid-19”, que está em funcionamento desde o início do mês de julho e continuará suas atividades em até 120 dias contados a partir do encerramento do Sistema Remoto de Trabalho instituído por aquele tribunal.

De acordo com a norma citada, o objetivo do projeto é utilizar a via de auto composição pré-processual para minimizar o impacto da pandemia nas atividades econômicas, tentar evitar que haja um aumento expressivo nos pedidos de recuperação judicial, extrajudicial e falências e, ainda, fomentar a atividade empresarial, a segurança jurídica, a previsibilidade e a estabilidade do mercado.

Assim, qualquer agente econômico interessado, não somente o empresário e a sociedade empresária, preferencialmente assistido por advogado, deve procurar o Tribunal, apresentar um resumo de sua situação econômico-financeira, a sua relação de credores, e solicitar a participação no projeto, oportunidade em que será indicado um mediador efetivamente cadastrado no Tribunal, sendo designada audiência preparatória e posteriores sessões de mediação, encerrando o procedimento com a audiência de finalização e homologação dos eventuais acordos celebrados.

A norma prevê ainda que, caso haja obtenção de adesão dos credores atingindo o quórum mínimo previsto na LRF para a Recuperação Extrajudicial, qual seja, mais de 3/5 dos créditos de cada classe, o devedor deverá submeter o plano à homologação judicial.

Percebe-se que as medidas descritas buscam estender a aplicação dos institutos aos demais agentes econômicos e não somente aos empresários e sociedades empresárias sujeitos à Recuperação de Empresas e à Falência, de forma a tutelar as associações, fundações, cooperativas, etc.

Por todas as iniciativas apresentadas, percebe-se, ainda, que o Estado busca minimizar os efeitos da pandemia na crise da empresa, seja pela busca do incremento ou da adaptação dos clássicos instrumentos de superação da crise: recuperação de empresas e falência; seja proporcionando novos instrumentos baseados, fundamentalmente, na mediação e conciliação como forma de buscar uma solução viável para a crise de cada um dos agentes econômicos.

## CONCLUSÃO

Normalmente, empreender favorece que oportunidades de negócios sejam detectadas em um determinado contexto e se obtenha sucesso com algumas iniciativas. O empreendedorismo é considerado um fenômeno por alguns autores, com alto grau de complexidade.

O empreendedorismo tem conexão direta com inovação, pois com isso é possível realizar a entrega de novos valores ao cliente e contribuir com o desenvolvimento e crescimento da economia.

No contexto da pandemia, provocada pelo COVID-19, em que o isolamento fez com que somente serviços essenciais funcionassem, o empreendedorismo foi uma das alternativas para que as atividades empresariais continuassem gerando receitas e produzindo efeito às obrigações contratuais, quando houveram ajustes na configurações das atividades.

Infelizmente, nem sempre todas as empresas estão preparadas para conseguir configurar o seu modelo de negócio diferente e atender ao novo contexto social, nesse sentido, certamente os contratos firmados podem não serem cumpridos. Mesmo que o Brasil tenha como relevância o princípio de que o contrato se faz lei entre as partes, isso deve ser levado com cautela nas tomadas de decisões em momentos como o da pandemia provocado pelo COVID-19.

Em vista da complexidade da situação econômica causada pela determinação do isolamento horizontal e restrição de funcionamento de inúmeras atividades comerciais, a resolução do contrato por inadimplemento de umas das partes não somente contraria a visão de sobrevivência contratual constante do Código Civil, como pode trazer graves consequência econômicas não apenas para os empresários, como também para seus funcionários e o próprio Estado, que certamente sofrerá o impacto da baixa na arrecadação de vários tributos. Ou seja, a repercussão da simples rescisão do contratual é negativa e abrangente.

A tendência que deve ser incentivada tanto no caso de judicialização, como em outras esferas de negociação (mediação, por exemplo), é a manutenção do negócio originalmente pactuado, devidamente modificado para trazer viabilidade de equilíbrio nessa relação. Esse entendimento está em linha com as previsões do Código Civil e com a Lei da Liberdade Econômica, tão relevante para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Vale ressaltar que os contratos não possuem uma única estrutura, função ou distribuição de riscos. São dotados de diversificações conforme a necessidade do negócio regulada por ele. Contratos de seguros, imóveis, crédito, construção civil não podem ser comparáveis e aplicados

por analogia, as conclusões na perspectiva dos efeitos da pandemia diante das execuções das obrigações que carregam consigo, até mesmo em relação a responsabilidade de prejuízos ou no que tange a revisão do contrato.

Por todas as iniciativas apresentadas, percebe-se, ainda, que o Estado busca minimizar os efeitos da pandemia na crise da empresa, seja pela busca do incremento ou da adaptação dos clássicos instrumentos de superação da crise: recuperação de empresas e falência; seja proporcionando novos instrumentos baseados, fundamentalmente, na mediação e conciliação como forma de buscar uma solução viável para a crise de cada um dos agentes econômicos.

## Referências

ARAÚJO, Ana Lídia – Distrito Federal. A corrida empresarial na pandemia exige reinvenção para superar crise. Disponível em: <[www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/trabalho-e-formacao/2020/04/19/interna-trabalhoeformacao2019,846230/a-corrida-empresarial-na-pandemia-exige-reinvencao-para-superarcrise.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/trabalho-e-formacao/2020/04/19/interna-trabalhoeformacao2019,846230/a-corrida-empresarial-na-pandemia-exige-reinvencao-para-superarcrise.shtml)>. Acesso em: 04 set. 2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BAGNOLI, Vicente. Segurança e concorrência para superar a crise. **Valor**. São Paulo. 04 ago. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2020/08/04/seguranca-e-concorrenca-para-superar-a-crise.ghtml>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BARRETO, Mauricio Lima; BARROS, Aluísio Jardim Dornellas de; CARVALHO, Marília Sá; CODEÇO, Claudia Torres; HALLAL, Pedro Rodrigues Curi; MEDRONHO, Roberto de Andrade; STRUCHINER, Claudio José; VICTORA, Cesar Gomes Victora; WERNECK, Guilherme Loureiro. O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil? *Revista Brasileira Epidemiol*, v.23, 2020. DOI: 10.1590/1980-549720200032

BESSANT, John e TIDD, Joe. *Inovação e Empreendedorismo*. Porto Alegre: Bookman, 2019.

BEVILAQUA, Clóvis. *Código Civil. Volume IV. Liv. Francisco Alves, 10ª. edição.*

BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 30 Jul 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. **Regula A Recuperação Judicial, A Extrajudicial e A Falência do Empresário e da Sociedade Empresária**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm). Acesso em: 01 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.874, 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Brasília, DF, 20 set. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm)>. Acesso em: 10 Ago 2020.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 1.397, de 2020. Institui medidas de caráter emergencial destinadas a prevenir a crise econômico-financeira de agentes econômicos e altera, em caráter transitório, o regime da Recuperação Judicial, Extrajudicial e Falência. Brasília, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242664>. Acesso em: 05 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde: Painel Coronavírus. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 25 ago 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 1.104.226 AgR. Relator: Min. Roberto Barroso. **Dje**. Brasília, 25 maio 2018.

COELHO, Fábio Ulhoa. Princípios do direito comercial: com anotações ao projeto de código comercial. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 63, de 31 de março de 2020**. Brasília, 2020.

DORNELAS, José Carlos Assis. Empreendedorismo: transformando ideias em negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FILION, Louis Jacques. Empreendedorismo: empreendedores e gerentes empresários de pequenos negócios. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 5-28, abr./jun. 1999.

FONSECA, Arnaldo Medeiros. Caso Fortuito e Teoria da Imprevisão. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

GARBI, Carlos Alberto. O triunfo da autonomia privada no âmbito concursal. In: WAISBERG, Ivo; RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende (org.). **Temas de Direito de Insolvência - Estudos em homenagem ao Professor Manoel Justino Bezerra Filho**. São Paulo: Iasp, 2017. p. 88-101.

GOMES, Orlando. Contratos. 19ª edição. Forense, Rio de Janeiro, 2000.

HERNANDEZ, É.M. Le processus entrepreneurial: vers un modèle stratégique d'entrepreneuriat. Paris: L' Harmattan, 1999.

MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 2ª edição. RT, São Paulo, 1995.

MELLO, Cristiane Marques de; NEVES, Hertha Leitão; VALENZUELA, Juanita Bruneau; MATTIELLO, Kerla; MACHADO, Hilka Vier. Do Que Estamos Falando Quando Falamos Empreendedorismo no Brasil? Revista de Administração da Unimep, vol.8, n.3, set-dez, 2010, pp. 80-98 Universidade Metodista de Piracicaba São Paulo.

MUNARI, Alessandro. **Crisi di impresa e autonomia contrattuale nei piani attestati e negli accordi di ristrutturazione**. Milano: Giuffrè Editore, 2012.

PEDROSO, José Pedro Penteadó; NAKATANI, Márcia Shizue Massukado; MUSSI, Fabrício Baron. A relação entre o jeitinho brasileiro e o perfil empreendedor: possíveis interfaces no contexto da atividade empreendedora no Brasil. RAM, Rev. Adm. Mackenzie, São Paulo, v.10, n.4, p.100-130, Aug. 2009. DOI:10.1590/S1678-69712009000400006.

RIES, Erik. *A Startup enxuta*: Como empreendedores atuais utilizam inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012.

SCALZILLI, João Pedro; SPINELLI, Luís Felipe; TELLECHEA, Rodrigo. **Recuperação de empresas e falência: teoria e prática na Lei 11.101/2005**. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2018.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEBRAE (São Paulo). Pesquisa do Sebrae revela que 89% dos pequenos negócios já enfrentam queda no faturamento. Disponível em: <http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/pesquisa-do-sebrae-revela-que-89-dos-pequenos-negocios-ja-enfrentam-queda-no-faturamento,3776b1b5d5931710VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 04 set. 2020.

SERASA EXPERIAN (São Paulo). **Indicadores Econômicos**. Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br/amplie-seus-conhecimentos/indicadores-economicos>. Acesso em: 04 ago. 2020.

TEIXEIRA, Cristiane – São Paulo. Academias alugam equipamentos para sobreviver à crise do coronavírus. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mpme/2020/04/academias-alugam-equipamentos-para-sobreviver-a-crise-do-coronavirus.shtml>. Acesso em: 04 set. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Provimento nº CG 19/2020, de 9 de julho de 2020. Dispõe sobre a criação de projeto-piloto de mediação pré-processual para apoio à renegociação de obrigações relacionadas aos empresários e sociedades empresárias, incluindo as individuais, de micro, pequeno e médio porte (MEI, ME e EPP) decorrentes dos efeitos da Covid-19. São Paulo, 2020.

VASCONCELOS, Ronaldo; BRAGANÇA, Gabriel de Orleans e. O CNJ e a recomendação 63/2020: diálogos com a independência da magistratura. **Migalhas**. São Paulo, 21 maio 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/327400/o-cnj-e-a-recomendacao-63-2020-dialogos-com-a-independencia-da-magistratura>. Acesso em: 30 jul. 2020.

WAISBERG, Ivo; RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende (org.). **Temas de Direito de Insolvência - Estudos em homenagem ao Professor Manoel Justino Bezerra Filho**. São Paulo: Iasp, 2017.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.36, n. 5, 2020. DOI:10.1590/0102-311x00068820.

ZUNINO NETO, Nelson. Pacta sunt servanda x rebus sic stantibus: uma breve abordagem. *Jus Navigandi*, Teresina, n.31, mai.1999. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/641/pacta-sunt-servanda-x-rebus-sic-stantibus/2>. Acesso em: 08 Ago 2020.

## ESTÍMULO AO COMPORTAMENTO EMPREENDEDOR COMO PROPOSTA DE VALOR EM UM MODELO DE NEGÓCIOS INOVADOR

Marcus Paulo Linares Rodrigues – Universidade Presbiteriana Mackenzie  
Adilson Caldeira – Universidade Presbiteriana Mackenzie

### RESUMO

O presente estudo descreve o modelo de negócio e apresenta a experiência de criação e implementação de um negócio voltado à promoção e desenvolvimento do comportamento empreendedor e inovativo. A oferta inicial, de soluções para a administração da infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI), foi gradualmente ampliada em seu escopo, pela identificação da oportunidade decorrente de demandas por serviços dedicados ao desenvolvimento do comportamento empreendedor a pessoas jurídicas e físicas. Buscou-se compreender aspectos concernentes a um projeto empreendedor, em questões como a importância da inovação, motivações e competências para empreender, riscos, problemas e limitações comumente enfrentados, com o apoio de visões conceituais e experimentais encontradas em fontes bibliográficas. Idealizou-se, então, o modelo de negócios do empreendimento que atinge seu terceiro ano de atuação, com *payback* atingido e carteira de negócios que proporciona boas margens de lucro, sistematicamente reinvestido em expansão para o desenvolvimento sustentável do negócio. O projeto pode ser visto como exemplo de situação típica vivenciada em iniciativas empreendedoras, reconhecidas, sob a ótica da liberdade econômica, como um agente propulsor do desenvolvimento, razão pela qual se decidiu compartilhar o conhecimento adquirido, de modo a contribuir para a ampliação do conhecimento aplicado à tecnologia de gestão.

**Palavras-chave:** desenvolvimento de negócios, criação de valor, empreendedorismo, liberdade econômica, modelo de negócio.

### ABSTRACT

This study describes the business model and presents the experience of creating and implementing a business aimed at promoting and developing entrepreneurial and innovative behavior. The initial offer of solutions for the administration of the Information Technology (IT) infrastructure was gradually expanded in scope, by identifying the opportunity arising from demands for services dedicated to the development of entrepreneurial behavior to legal entities and individuals. We sought to understand aspects concerning an entrepreneurial project, on issues such as the importance of innovation, motivations and skills to undertake, risks, problems and limitations commonly faced, with the support of conceptual and experimental views found in bibliographic sources. Then, the business model of the enterprise that reached its third year of operation was idealized, with an achieved payback and a business portfolio that provides good profit margins, systematically reinvested in expansion for the sustainable development of the business. The project can be seen as an example of a typical situation experienced in entrepreneurial initiatives, recognized, from the perspective of economic freedom, as a driving force for development, which is why it was decided to share the knowledge acquired, in order to contribute to the expansion of knowledge applied to management technology.

**Keywords:** business development, value creation, entrepreneurship, economic freedom, business model.

## INTRODUÇÃO

Sob a ótica da liberdade econômica característica dos estudos referenciados pela Escola Austríaca, o empreendedorismo é um elemento essencial à dinâmica de renovação das características do mercado. Ao preencher lacunas de mercado, empreendimentos inovadores agem sobre o equilíbrio entre demanda e oferta e promovem contínua mudança nas condições competitivas do ambiente de negócios.

O processo competitivo, por sua vez, estimula a busca por novas fontes de recursos, o desenvolvimento de outras utilidades para os recursos outrora disponíveis, a criação de novas tecnologias e de estratégias diferenciadas para atender as necessidades das pessoas. O contexto assim estabelecido, enfim, confere dinamismo à descoberta de possibilidades não imaginadas anteriormente.

O cenário de mudança instiga a ação estratégica dos gestores na busca por manterem a competitividade de seus negócios, seja por meio de ganhos em eficiência produtiva e logística ou pela eficácia no atendimento às demandas de mercado, proporcionando ofertar valor aos consumidores de bens e serviços.

Surgem, assim, necessidades de acesso a soluções tecnológicas já disponíveis e desenvolvimento de novos recursos, que confirmam diferenciais competitivos, e oportunidades de inovação em modelos de negócios. Considerando esse cenário, identificou-se a oportunidade para a ação empreendedora descrita no presente relato, que resultou na constituição de um novo negócio, cujo foco de operações é direcionado à oferta de soluções para a gestão da infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI).

Pesquisa realizada por Vale, Correa e Reis (2014) revela que as motivações para empreender extrapolam a lógica binária oportunidade-necessidade. Os autores identificam que além da identificação de oportunidade e das condições determinadas pelo ambiente externo, especialmente as associadas ao mercado de trabalho, também influenciam essa decisão aspectos como os atributos e expectativas pessoais, a influência de terceiros, a insatisfação com o emprego e a influência familiar.

Conforme detalhes apresentados em Rodrigues (2020), o autor da ação empreendedora aqui descrita decidiu valer-se do conhecimento técnico e experiência profissional adquiridos em mais de uma década, a partir de estudos no meio acadêmico e da atuação em empresa multinacional de grande porte, na área de TI, para mudar os rumos de sua carreira. Em âmbito pessoal, os principais agentes motivadores eram a inquietação originada pela busca por espaços para a criatividade, nem sempre estimulada em ambientes corporativos com regras de procedimento e condições pré-estabelecidos, além da busca por auto realização potencialmente proporcionada pela possibilidade de priorização de atividades prazerosas. Dentre elas, atuar com visão crítica para detecção de potenciais melhorias em processos e trabalhar em contato com pessoas, transmitindo e compartilhando conhecimento.

Surgiu, assim, um novo negócio, voltado, inicialmente, para a oferta de serviços de consultoria em TI e Processos Ágeis, com vistas à identificação das principais dores enfrentadas pelas organizações em tecnologia, processos e pessoas, estabelecendo planos de ação para mudanças em busca da construção de um ambiente mais produtivo harmônico, com aplicação de processos mais ágeis.

Ao longo de sua atuação, o novo negócio foi se consolidando e a experiência adquirida com os serviços realizados foram gradualmente ampliando a proposta de valor, por meio da oferta de palestras corporativas, treinamentos, mentoria para empreendedores e docência no ambiente acadêmico. Criou-se, então, um espaço integrador, instalado na internet, direcionado ao relacionamento com o público alvo do negócio, composto por diferentes segmentos de mercado, pautado pela missão de “melhorar o ambiente operacional das empresas, apoiando os empresários e empreendedores no desenvolvimento de processos ágeis com o apoio da Tecnologia da Informação e Desenvolvimento de Pessoas” (BORA DESENVOLVER, 2020).

Neste relato, descrevem-se os passos realizados ao longo da concepção, planejamento e execução do projeto. O objetivo central é descrever o modelo de negócio e compartilhar o conhecimento adquirido

a partir da experiência de criação e implementação de um negócio voltado à promoção e desenvolvimento do comportamento empreendedor e inovativo.

Os procedimentos metodológicos utilizados para o fim proposto tiveram por referência a proposição que Marcondes, Miguel, Franklin e Perez (2017) desenvolveram, com base nas concepções conhecidas por *Business Problem Solving* de Aken, Berends e Bij (2012) e Vandenbosch (2003). Direcionado à construção de trabalhos aplicados, o processo é composto por etapas, principiando pelo entendimento da oportunidade e prosseguindo com o diagnóstico da situação enfrentada, formulação de soluções alternativas, planejamento de ações de mudança e intervenção.

Referenciado pelo citado método, o texto apresenta o contexto que possibilitou a identificação da oportunidade no mercado ao qual se pretende atender. A seguir, apresentam-se: o entendimento dessa oportunidade, a análise e diagnóstico da situação e a proposta de solução, para, então se estabelecer o plano de ação, com análise de viabilidade e riscos envolvidos, e a intervenção que resultou na efetiva implementação do negócio.

Segundo a concepção metodológica de Marcondes et al. (2017), o fato de que um trabalho prático não se limite a ampliar conhecimento teórico, como ocorre na pesquisa pura, não se dispensa a bagagem teórico-conceitual, como meio que lhe confere credibilidade científica. Corroborando com esse pensamento, embora não se apresente uma seção específica contendo o referencial teórico considerado, recorre-se ao aporte da literatura de forma distribuída ao longo dos demais tópicos que compõem a estrutura do texto.

## **2 CONTEXTO INVESTIGADO**

O projeto empreendedor descrito neste texto surgiu pelo aproveitamento da oportunidade identificada de promover sintonia entre processos e pessoas, envolvendo a integração de serviços em busca de atuar com o diferencial de obter as melhores práticas em infraestrutura de TI, processos e desenvolvimento de pessoas.

Em seus primeiros passos, o negócio se dedicou a prestar consultoria especializada em TI, o que proporcionou melhorias na produtividade no ambiente operacional dos clientes, valendo-se, inicialmente, da vivência do empreendedor em empresas nacionais e multinacionais, pela aplicação do conhecimento técnico adquirido em serviços prestados a pequenas, médias e grandes empresas.

A partir de um estudo preliminar realizado com o objetivo de identificar os problemas no ambiente das empresas, entender os principais fatores que impactavam diretamente os resultados desejados pela equipe de governança e, após análise, sugerir ações de melhorias para o atendimento de demandas do público alvo para quem se pretendeu criar valor com a oferta de soluções.

Durante o percurso seguido nessa fase, surgiram outros aspectos que se revelaram oportunidades de ampliação do escopo do negócio, o que conduziu à incorporação da atuação dedicada ao desenvolvimento de comportamento empreendedor.

Como é comum a diversas ações empreendedoras, a motivação para o desenvolvimento do projeto partiu da combinação de fatores externos, determinados pelo ambiente, com um ideal de seu autor. Turker, Onvural, Kursunluoglu e Pinar (2005) destacam que os estudos sobre empreendedorismo consideram que esse fenômeno se processa a partir da influência de fatores contextuais ambientais, e, também, de aspectos internos, motivacionais e individuais.

Julien (2010) indica que se evidenciam, como fatores externos que influenciam o comportamento empreendedor, o meio em que o indivíduo vive e suas relações sociais com agentes como a família e seus contatos em redes de relacionamentos. Já os fatores internos, de acordo com Bygrave (1989), se referem a valores, atitudes e necessidades pessoais que conduzem e diferenciam indivíduos empreendedores de não empreendedores.

Sobre a orientação empreendedora de um indivíduo, Kollmann, Christofor e Kuckertz (2007) chamam a atenção para o fato de antes mesmo da efetiva criação de um empreendimento, ocorre uma fase em que o empreendedor ainda não tem um plano concreto para a ação efetiva, mas já possui predisposição para empreender.

O empreendimento que constitui o foco deste relato reflete essas características no plano individual do empreendedor, transpostas aos estágios evolutivos do negócio que foi criado. A evolução do projeto contou com a identificação de oportunidades relacionadas ao desenvolvimento do ser humano em suas carreiras pessoais e profissionais.

A primeira evidência considerada foi a característica predominante no perfil de profissionais que atuam como empregados. Observando o que ocorre em empresas de pequeno, médio e grande porte, sejam elas nacionais ou multinacionais, com estrutura de governança mais ou menos profissionalizada, sob o comando de executivos experientes ou administradas em contexto mais intuitivo, típico de organizações com estrutura familiar, valoriza-se, no perfil dos empregados, mostrar-se condicionado a seguir regras, com pouca autonomia para a proposição de mudanças estratégicas no negócio, mesmo que sejam indivíduos com potencial criativo. O foco de atuação costuma ser direcionado mais a processos de rotina, provocando comodismo e zonas de conforto.

Estudos em que se ouviram mais de 14 mil pessoas, na condição de empregados e líderes em cerca de 1.000 empresas, de 130 diferentes países, identificam cinco competências que levam o profissional a se destacar no mercado: “Comunicação”, “Resolução de Problemas”, “Atenção aos Detalhes”, “Pensamento digital” e “Poder da Adaptação”. Sobre o poder da adaptação, um profissional entrevistado afirma que se trata de um ciclo natural do qual fazem parte a surpresa, medo e negação (REVISTA VOCÊ S/A, 2018).

Outra evidência está na questão do risco ao qual as organizações e seus empregados se expõem sistematicamente. A partir de exercícios realizados em aulas ministradas a profissionais que atuam no mercado, constatou-se que há condições que tornam projetos vulneráveis a erros de planejamento e operação que podem resultar em desperdício de recursos e retrabalho, pela falta de alinhamento, em termos de competência e compreensão dos objetivos pelos agentes envolvidos - sócios, dirigentes, funcionários, parceiros, fornecedores e clientes.

Isso pode ocorrer por vários motivos, mas aspectos recorrentes observados são a dificuldade que as pessoas apresentam em reconhecer seus limites de competência e fragilidades do controle de processos.

Também constituíram evidências interpretadas como oportunidades para o negócio as condições conjunturais, cercadas de incertezas, que moldam o comportamento dos profissionais pela necessidade de segurança, dificultando o processo de inovação e agravando a resistência a mudanças.

A oportunidade, enfim, se estendia ao atendimento de demandas de pessoas jurídicas e também de pessoas físicas, pela oferta de valor em serviços dedicados ao desenvolvimento organizacional e individual.

O portfólio de negócio passou a contemplar três frentes em sintonia com necessidades identificadas no mercado: a administração da infraestrutura de TI, o desenvolvimento de competências nos profissionais envolvidos, e o fomento ao comportamento empreendedor, sendo, este último, aplicável em pessoas engajadas nos projetos conduzidos pelas organizações e também em indivíduos que buscam desenvolvimento de carreira.

Para contemplar todas as frentes assumidas, adotaram-se, como diretrizes estratégicas, os seguintes enunciados de Missão, Visão e Valores:

**Missão:** Melhorar o ambiente operacional das empresas, apoiando os empresários e empreendedores no desenvolvimento de processos ágeis com o apoio da Tecnologia da Informação e Desenvolvimento de Pessoas.

**Visão:** Sermos reconhecidos pela junção de técnicas, teorias, conceitos e metodologias que fizeram os brasileiros serem mais estratégicos em suas carreiras pessoais e profissionais, evitando ao máximo a queda no Vale do Desemprego.

**Valores:** Trabalhar com a Ética, Transparência, Liderança, Excelência e tendo os cuidados necessários com o ser humano, desenvolvendo os brasileiros com calma, serenidade e posicionamento produtivo (BORA DESENVOLVER, 2020).

Para a definição da oferta de valor e para quais públicos-alvo direcioná-la, efetuou-se um diagnóstico das condições do mercado em foco, o que se apresenta na seção a seguir.

### 3 DIAGNÓSTICO

O entendimento do contexto em que se pretendia criar o novo empreendimento possibilitou estabelecer um diagnóstico, principiando pela busca do conhecimento das condições externas que cercam a oportunidade identificada e prosseguindo pela definição da estrutura demandada para que a oferta de valor pretendida se materializasse.

Iniciado em 2018, o projeto partiu da coleta de dados junto a pessoas físicas e jurídicas, de pequeno, médio e grande porte. Recorreu-se a entrevistas com sujeitos que atuam no mercado em posições que poderiam, potencialmente, se constituir em clientes a serem atendidos pela proposta de valor ofertado pelo novo negócio.

Foram realizadas 48 entrevistas com profissionais de nível de coordenação, supervisão, gerência, diretoria e presidência de empresas de portes e ramos de atividade variados. Descobriram-se, assim, os principais problemas de TI considerados relevantes para o desempenho dos negócios, relacionados no Quadro 1. Nele se observa que entre os entrevistados há os que não atuam em áreas especializadas em TI e apresentam diferentes formações acadêmicas. Como ponto em comum, destaca-se que as funções desempenhadas são intensamente dependentes da utilização de TI em seus processos e procedimentos, com atividades que envolvem a operação de sistemas de informação e de comunicação, valendo-se de recursos de telefonia, redes internas e internet.

Identificou-se, assim, a demanda por serviços de consultoria ainda não disponíveis no mercado, inseridos no escopo de conhecimento e atuação do empreendedor, o que confirmou a oportunidade vislumbrada como uma das frentes de atuação do novo negócio.

**Quadro 1.** Problemas referentes à tecnologia da informação, processos e pessoas

<b>Função</b>	<b>Atividade Corporativa</b>	<b>Área</b>	<b>Principal problema indicado</b>
Gerente de Vendas	Attingir as metas de vendas	Loja Própria	Cai Link de internet com frequência. Não vende milhões por causa de TI.
Gerente de Operações	Garantir o desenvolvimento do produto desejado pelo cliente	Loja Própria	Computadores com baixa performance para o que os arquitetos precisam.
Supervisor	Garantir a entrega do produto comprado	Loja Própria	Vendedores fazem projetos errados e a produção produz errado.

Gerente	Administração Contábil	Contabilidade	Rede com lentidão
Gerente	Administração Financeira	Financeiro	Rede com lentidão
Gerente	Administração Fiscal	Fiscal	Rede com lentidão
Gerente	Administração da folha de pagamento, sindicato e ações junto aos funcionários.	Departamento Pessoal	Equipe de TI com baixa performance
Funcionário	Administração da folha de pagamento, sindicato e ações junto aos funcionários.	Departamento Pessoal	Equipe de TI com baixa performance
Gerente	Administrar os treinamentos da parte técnica de desenvolvimento de produtos e comercial (Vendas)	Treinamento	Sem infraestrutura para treinar, Sala, Datashow, processos, computadores de imediato.
Treinador	Treinar a parte técnica de desenvolvimento de produtos e comercial (Vendas)	Treinamento	Computador abaixo da configuração necessária.
Gerente	Gestão de Pós-Vendas	Relacionamento com o Cliente	Sem Sistema de Pesquisa
Gerente	Administração da expedição de produtos	Expedição	Computador saindo da rede constantemente.
Operário	Expedir produtos	Expedição	Computador saindo da rede constantemente.
Gerente	Garantir a entrega dos produtos	Logística	Computador saindo da rede constantemente.
Gerente	Administrar os pedidos que vão para a produção	PCP	Rede Lenta
Gerente	Garantir a segurança operacional	Segurança do Trabalho	Sem sistema de segurança
Gerente	Gestão, desenvolvimento e administração de pessoas	Recursos Humanos	VoIP nunca funcionou.
Gerente	Oportunidades de novas franquias	Expansão	Sem celular e Tablet de alta performance
Secretária	Atender demandas da direção e presidência	Diretoria	Equipe de TI com baixa performance
Gerente	Garantir a qualidade da produção	Qualidade	Sem respostas
Gerente	Garantir a qualidade do desenvolvimento de produtos via sistema	Sistemas	Sem computador de alta performance
Gerente	Administração de Compras	Compras	Depende de TI para comprar, por falta de conhecimento.
Funcionário	Comprador	Compras	Depende de TI para comprar, por falta de conhecimento.
Gerente	Gestão de <i>Facilities</i>	Manutenção	Rede sem <i>No-break</i>
Gerente	Gestão de Novos Produtos	Desenvolvimento de Produtos	Sem respostas
Gerente	Gestão da Marca	Novos Negócios	Rede lenta

Gerente	Gestão de Ações de Marketing	Marketing	Notebook e Sistemas de Edição
Gerente	Gestão de maquinário	Processos Produtivos	Sem Respostas
Gerente	Gestão dos projetos da empresa	Gestão de Projetos	Rede Muito Lenta
Gerente	Gestão dos processos	Processos Administrativos	Rede Muito Lenta
Gerente	Administração da Tecnologia da Informação	TI	Ambiente inseguro, constantes ataques. Todos reclamando ao mesmo tempo.
Funcionário	Suporte de TI	TI	Está tudo bem.
Gerente	Pós-Vendas	Gestão Comercial	Sem respostas.
Gerente	Criação de Showrooms	Desenvolvimento de Showrooms	Celular abaixo da performance
Gerente	Administração Fabril	Fábrica	Computadores saindo da Rede.
Donos de Franquias	Gestão de Franquias	Franqueados	Sistema de desenvolvimento Ruim
Diretoria	Direção Operacional	Diretor Operacional	Preciso de Segurança dos dados como prioridade.
Diretoria	Direção Financeira	Diretor Financeiro	Nada funciona.
Presidente	Garantir a entrega do propósito, missão e valores da Cia.	Presidente	Preciso que nada dê errado nos processos e TI. Não quero estas reclamações.
Presidente	Direção Financeira	Sócio	Preciso de todas as informações na mão para decidir
Presidente	Direção Financeira	Sócio	Preciso dos números exatos para confirmar o fluxo de caixa da minha empresa.
Assistente	Administrativo	Administrativo	O chefe é centralizador
Analista Fiscal	Fiscal	Fiscal	Estava um caos. É preciso informação mais clara ao gestor.
Gerente Financeiro	Financeiro	Financeiro	As informações estão descentralizadas.
Analista RH	RH	RH	Nada funciona.
Analista Compras	Compras e Logística	Compras e Logística	Não sei nada de TI e isso me atrapalha.
Secretária Executiva	Secretária	Secretária	Preciso deixar as coisas mais ágeis internamente.
Coord. Desenvolvimento de Líderes	Coordenação de Desenvolvimento Pessoal.	Coordenação de Desenvolvimento Pessoal.	O time é bom, é preciso apenas reciclar o conhecimento deles para a gestão de projetos ágeis.

Fonte: Elaborado pelos autores

Os resultados da pesquisa possibilitaram definir que a oferta de valor do novo negócio deveria contemplar as preferências dos entrevistados a respeito das necessidades de melhorias e causas de impactos no desempenho de seus negócios. A identificação de sintomas considerados indesejáveis levou

à oferta de serviços envolvendo a revisão de procedimentos e aplicação de recursos tecnológicos e processos dedicados ao aumento da produtividade e performance das equipes envolvidas.

Esse foi o escopo de atuação da empresa em seu primeiro ano de atividades. Ao longo da execução dos projetos contratados pelos clientes, contudo, esse escopo foi se ampliando, pela identificação de demandas acessórias. A experiência adquirida ao longo da execução das atividades, mediante relacionamento com as pessoas envolvidas nos projetos, revelou uma inquietação em relação a perspectivas de carreira.

Com o intento de desenvolver pessoas físicas e jurídicas em suas carreiras pessoais e profissionais, a empresa, promoveu-se uma ampliação do foco do negócio. Esta alteração se deu pelo fato de compreender as contribuições decorrentes do reconhecimento de que é possível aplicar a melhoria contínua no desempenho pessoal e profissional, especialmente no que se refere à redução dos efeitos da racionalidade limitada no processo decisório, preconizados por Simon (1965).

O modelo comportamental desenvolvido por Simon (1955) considera as fragilidades do uso da lógica na resolução de problemas complexos, sendo que alguns mecanismos presentes nas pessoas evidenciam a racionalidade limitada em seu comportamento. Segundo Simon (1983), um desses mecanismos é a capacidade de concentração nos problemas que necessitam de atenção imediata. Outro mecanismo é a capacidade de produzir ou aprimorar alternativas de ação para a resolução de problemas. O terceiro mecanismo é a capacidade dos indivíduos para identificar fatos e inferir a partir deles, fazendo escolhas logicamente consistentes, ou seja, escolhas racionais pela consistência com as informações disponíveis no momento da tomada de decisão.

O modelo comportamental da racionalidade limitada também considera que as informações utilizadas pelo agente para a tomada de decisão se baseiam em fatos subjetivos, tais como as percepções dos indivíduos acerca do que observam em seu ambiente. Assim, a racionalidade depende, dentre outros fatores, de crenças, que, por sua vez, dependem das informações disponíveis e de interpretação. Mesmo um conjunto de informações deturpadas pode gerar um comportamento considerado racional, se as ações de um grupo de pessoas estiverem amparadas por estas informações (Simon, 1983).

Para melhor compreensão, destaque-se a diferença entre razão e racionalidade. A razão representa a capacidade de julgamento da mente, que forma as crenças do indivíduo. Já a racionalidade pode ser vista como o instrumento adotado para que se chegue a determinado fim. Ao utilizar apenas a razão na tentativa de alcançar determinado objetivo, pode-se estar desprezando a possibilidade de encontrar formas mais efetivas para atingi-lo, devido ao uso limitado do raciocínio. Ainda segundo Simon (1983), a racionalidade contempla o pensamento intuitivo, favorecido quando se adquirem experiência e conhecimento consideráveis sobre determinados temas, evocando emoção ao resgatar o que se encontra armazenado na memória.

Considerando essa ótica, passou-se a interpretar como oportunidades de negócios a oferta de formação técnica associada a mecanismos dedicados ao despertar de valores e atitudes que reconheçam a importância do acesso a informações e da assertividade na tomada de decisões.

Como alternativas de atuação no mercado, existem potenciais soluções a serem oferecidas a clientes do setor empresarial, comumente designado *Business to Business* (B2B) e também para indivíduos, considerados os principais beneficiários do valor a ser ofertado, com comercialização pelo sistema *Business to Customer* (B2C) para que ambas as categorias de clientes desenvolvam comportamento estratégico na tomada de decisões.

Os serviços prestados a cada um desses segmentos são apresentados a seguir.

i) Modalidade B2B:

- Palestras Padronizadas: Temas voltados a produtividade pessoal e profissional;

- Palestras Personalizadas: De acordo com o que a empresa deseja transmitir aos funcionários;
- Consultoria em Tecnologia da Informação: Diagnóstico da atualidade das tecnologias, apresentando possíveis soluções de melhorias a custos compatíveis e com resultados que atendem a expectativa do cliente.
- Consultoria em processos: Condições par tornar o ambiente mais ágil e menos burocrático, alinhando desde o início o que precisa ser realizado e mapeando a economia em horas e valores que a empresa pode gerar com um bom alinhamento.
- Mapeamento e Treinamento de Equipes: Identificação de competências individuais e focos de resistência à mudança que podem influenciar negativamente os resultados da empresa. Mapeamento de situação e recomendação de alternativas para que os tomadores de decisões definam instrumentos para desenvolvimento e melhor aproveitamento de seus recursos humanos.
- Atendimentos exclusivos a funcionários – Sessões de Mentoria e *Coaching*: entendimento do cenário apresentado pelos gestores e seus funcionários, buscando harmonia e corrigindo possíveis conflitos existentes em busca do alcance dos melhores resultados para a empresa.

#### ii) Modalidade B2C:

- Atendimentos Exclusivos de Mentoria e Coaching: Técnicas, teorias, conceitos e metodologias, aplicadas a mudança de atitude, para o alcance do futuro desejados.
- Cursos Online: Gravados e ao vivo, com parceria de empresas para a prospecção e aplicação do conteúdo ofertado. Dentre os temas demandados, identificam-se como os mais viáveis: Comportamento Empreendedor, Gerenciamento de Projetos, Excelência no Atendimento a Clientes e Visão estratégica de Negócios e de Carreira.
- Treinamentos Presenciais: Personalizados para as pessoas que buscam desenvolvimento, nos mesmos temas ofertados online, mas com interação pessoal.

Todos os serviços ofertados envolvem a utilização de modelo teóricos, técnicas, conceitos e metodologia, favorecendo, assim a credibilidade junto aos clientes que realizam os contratos.

Dentre as Teorias e Metodologias Aplicadas, destacam-se:

- Teoria da Racionalidade Limitada, de Albert Simon
- Metodologia ITIL,
- Metodologia Ágil;
- Liderança Situacional;
- Análise SWOT;
- Modelos de Negócios (*Canvas*);
- Análise de investimentos - ROI – *Return of investments*;

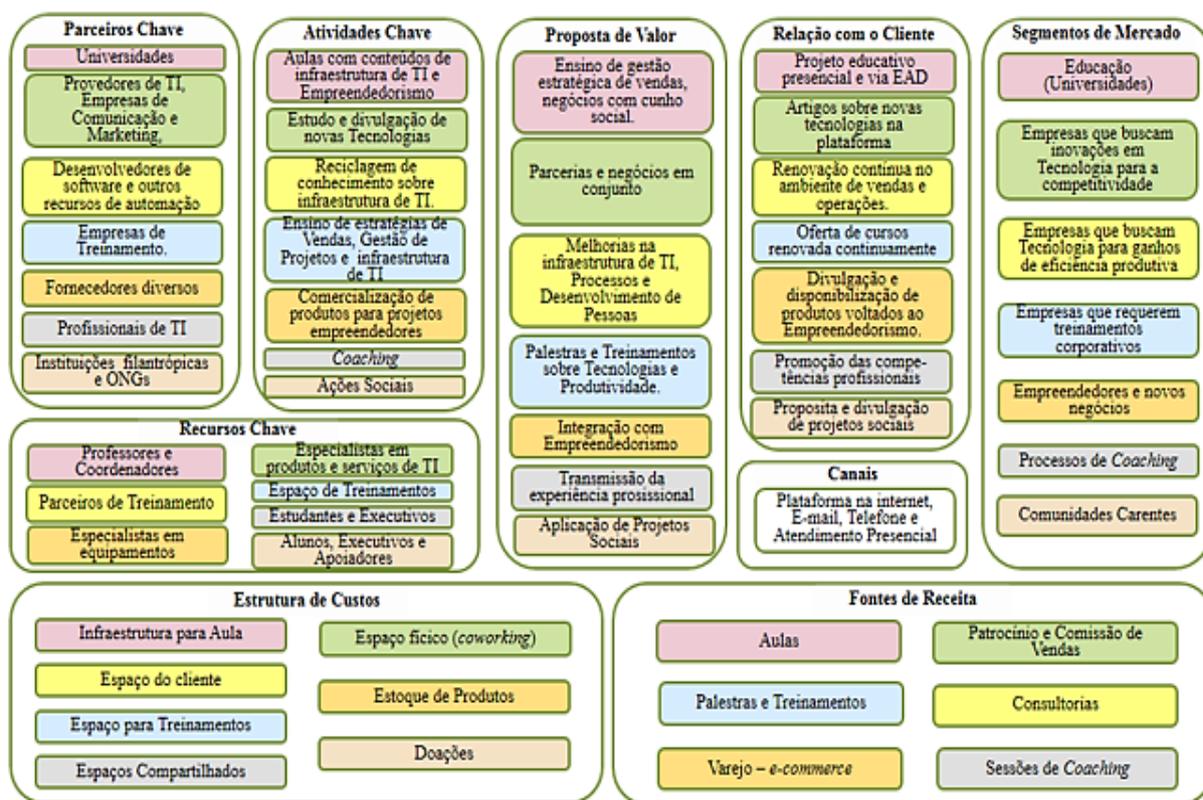
- Competências individuais requeridas pelo mercado (Revista VOCÊ S/A, 2018).

A partir da definição do portfólio de serviços a serem ofertados, definiu-se que eles consumarão a oferta de valor por meio da excelência e qualidade, que, segundo Reichheld e Sasser (1990), não devem ser encaradas apenas como um *slogan* revigorante, mas a maneira mais lucrativa de gerir um negócio.

O delineamento do modelo de negócio seguiu a proposta metodológica de Osterwalder e Pigneur (2010), segundo a qual deve-se principiar pela definição dos segmentos de mercado para quem se pretende ofertar valor e qual será a proposta de valor, e, a partir daí, estabelecer quais serão as fontes de receita, os canais de relacionamento e de entrega dos produtos e serviços ofertados, as atividades e recursos-chave demandados, as parcerias estratégicas e a respectiva estrutura de custos.

A definição desses elementos está representada na Figura 1, em que se delineiam as condições necessárias à entrega efetiva do valor ofertado. O modelo partiu da premissa de concretizar a proposta de valor a partir de uma estrutura que envolve custos operacionais reduzidos, proporcionando rentabilidade e atendimento com qualidade reconhecida pelos clientes, de modo a criar valor para eles e, também, para o investidor.

**Figura 1.** Quadro do Modelo de Negócios



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Osterwalder e Pigneur (2010)

A partir da definição do modelo de negócio, e com base em projeções que revelam a viabilidade econômico e financeira do projeto, desenvolveu-se a proposta de intervenção para adequar a capacidade estratégica da empresa para o aproveitamento das oportunidades identificadas, conforme se descreve no próximo tópico.

#### 4. INTERVENÇÃO

A implementação do projeto que criou o negócio BORA DESENVOLVER se iniciou em 2018, com a oferta de serviços de consultoria a empresas. À medida que o negócio evoluiu, a identificação de novas oportunidades moldou o projeto realizado, transformando a ideia original em um espaço integrador disponibilizado na internet (BORA DESENVOLVER, 2020).

A carteira de clientes é composta por pessoas físicas e empresas de vários setores do mercado de trabalho, dentre as quais Clínicas Médicas, Empresas Industriais de vários setores, Instituições de Ensino, Estabelecimentos Comerciais, e Prestadores de Serviços.

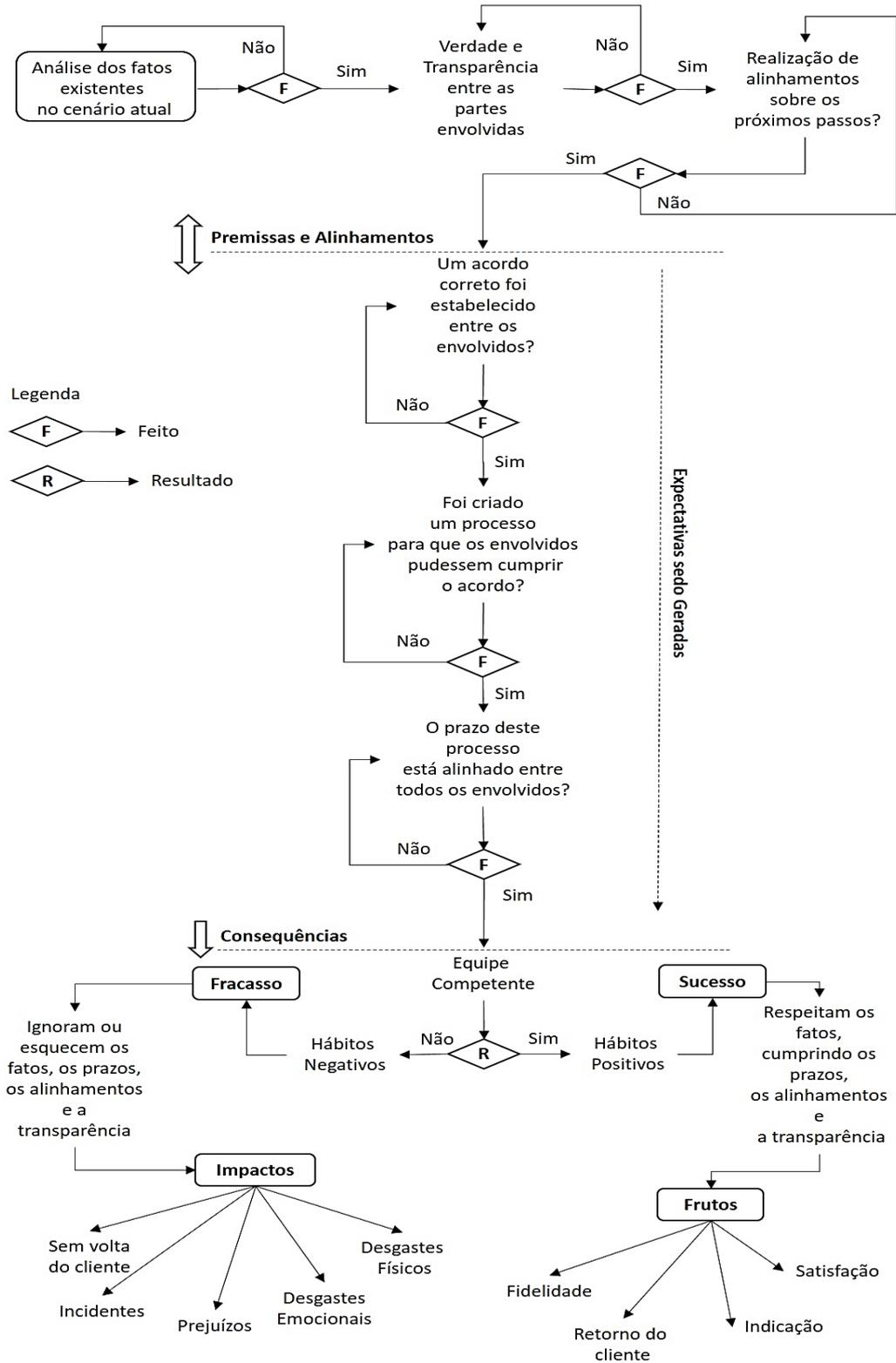
Para os clientes corporativos, que contratam os serviços na modalidade B2B, utiliza-se um método para mapeamento do cenário atual dos processos e recursos utilizados nas operações da empresa. Esse mapeamento segue um fluxo simplificado de análise de hábitos e seus respectivos impactos, conforme ilustra a Figura 2.

Seguindo o fluxo proposto, as equipes envolvidas elaboram um diagnóstico sobre quais são as maiores dores da empresa, analisando, como principais aspectos:

- Condições existentes no cenário atual;
- Transparência entre as equipes envolvidas;
- Alinhamentos demandados para os próximos passos;
- Estabelecimento de acordos entre todos os envolvidos;
- Processo para que se cumpram os acordos;
- Alinhamento de prazos entre os envolvidos;
- Competências requeridas para cumprir o que foi alinhado.

Para os clientes atendidos na modalidade B2C, oferecem-se cursos, atividades de coaching e mentoring, com o apoio de material bibliográfico, como é o caso de Rodrigues (2020), um texto em que se apresentam relatos de experiências pessoais, técnicas, conceitos, teorias e metodologias que são aplicadas pela empresa BORA DESENVOLVER e reflexões sobre desenvolvimento de carreira e comportamento empreendedor, com destaque para a discussão de questões como: Qual é o plano de ação estratégico e assertivo que as pessoas precisam realizar para terem uma qualidade de vida e estabilidade financeira melhor nas suas vidas? Até que ponto as pessoas precisam trabalhar com medo de perder os seus empregos? O emprego precisa ser um só?

Figura 2. Fluxo de Análise de Hábitos e Impactos



Fonte: Rodrigues (2020)

## 5. RESULTADOS OBTIDOS

Dentre os resultados obtidos com a implementação do projeto, destacam-se, inicialmente, os que ocorreram a partir dos serviços de consultoria prestados a empresas. A avaliação dos resultados feita pelos representantes das organizações em que se aplicou a metodologia apresentada tem sido positiva e gerado recomendações e indicações da empresa a outros interessados.

O mesmo nível de satisfação se observa com relação aos serviços prestados na modalidade B2C, com diversos depoimentos estampados no site e um número crescente de procura pelos serviços ofertados.

O negócio, até o momento, vem se realizando em escala experimental, com envolvimento pessoal do fundador, mas apresenta potencial de ampliar a escala mediante a celebração de parcerias e a contratação de prestadores de serviço que atuem de forma alinhada ao método desenvolvido.

Também são favoráveis as avaliações de casos em que se realizaram mentorias corporativas, que conta com a participação de gestores que buscam entender quais são as oportunidades de melhorias existentes para que as suas estratégias sejam assertivas e sem conflitos internos. Além disso, contratam os serviços de orientação e treinamento em busca de desenvolvimento dos empregados que participam dos projetos das empresas, para mudanças comportamentais e alinhamento com o propósito e objetivos da empresa.

As palestras sobre produtividade pessoal e profissional proferidas em eventos corporativos presenciais e, mais recentemente, via *Lives* pela internet e nas redes sociais, têm sido bem sucedidas quanto ao número de participantes e as avaliações qualitativas.

As mentorias de carreira são realizadas normalmente por indicações de pais e mães que desejam que os seus filhos desenvolvam o seu nível de maturidade para o mundo corporativo. Nestas sessões, apresentam-se as oportunidades existentes para que o cliente saiba qual é o seu propósito e defina o seu planejamento estratégico para alcançar os seus objetivos pessoais e profissionais.

Treinamentos individuais e em grupo são realizados sobre temas que envolvem a produtividade pessoal e profissional, permitindo que os alunos possam se estruturar ao máximo para alcançarem os seus objetivos no mundo do empreendedorismo.

Assim sendo, no momento que o empreendimento se encontra em seu terceiro ano de atuação, já se obteve o *payback* do investimento inicial e a operação apresenta com lucratividade satisfatória, em condições que sinalizam para o desenvolvimento sustentável dos negócios.

## 6. CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA-SOCIAL

A experiência descrita neste texto culminou com o estabelecimento de um novo negócio dedicado a promover um avanço na formação de empreendedores e uma oportunidade para criação de valor a organizações e indivíduos. As empresas clientes do novo negócio se beneficiam de ganhos em eficiência, pela agilização e segurança dos processos, com menores custos de transação, e da eficácia decorrente de atitudes inovadoras de seus colaboradores.

Para os indivíduos, o valor oferecido é o desenvolvimento de competências para uma carreira empreendedora independente ou intraempreendedora, valorizando-o no mercado de trabalho.

A aplicabilidade do modelo de negócio concebido é vista pelos resultados já atingidos, não apenas pelos contratos pontuais atendidos até o momento, mas também pela adesão de usuários da

plataforma criada, proporcionando conexões e efeitos de rede de relacionamento entre agentes de diversas regiões do território brasileiro.

A identificação de oportunidades para a concepção do modelo de negócio e sua operacionalização envolvem a complexidade comum à ação empreendedora, em que a incerteza e o ritmo acelerado de mudanças provocam dúvidas e ocasionam a necessidade de contínua revisão do projeto.

A intervenção levada a efeito proporcionou a satisfação das expectativas do empreendedor, uma vez que o negócio apresenta condições satisfatórias para proporcionar o estímulo ao comportamento empreendedor.

O modelo de negócio concebido inova pela forma proposta de valor, preenchendo uma lacuna existente no mercado por agregar diferentes opções de serviços que atendem à demanda dos públicos visados, de forma economicamente viável.

O atual estágio do projeto revela potencial de ampliar sua escalabilidade, recorrendo-se a parcerias e ampliação da estrutura de atendimento, o que se revela possível e sustentável face à constatação da procura que os serviços ofertados vem se consolidando, com tendência de ampliação gradual. Espera-se, assim, a continuidade do desenvolvimento do negócio, com a ampliação do portfólio de serviços e operações destinadas à ampliação da oferta de valor aos *stakeholders* envolvidos, tais como clientes corporativos, usuários individuais e o próprio empreendedor.

O caso abordado é comum a outros empreendimentos que cumprem o papel social de proporcionar novas soluções para os problemas do público comprador. Desse modo, caracteriza-se como um estudo que pode ser replicado em situações semelhantes, o que proporciona a expectativa de que o compartilhamento da experiência contribua para que o conhecimento gerado proporcione a evolução da tecnologia aplicada à gestão.

Considera-se, enfim, que os benefícios decorrentes do projeto extrapolam a prosperidade da empresa. A ele se integra a iniciativa de aplicação da teoria na prática por meio de ações sociais, com cerca de 65 projetos sociais disponibilizados no espaço criado para o negócio (BORA DESENVOLVER, 2020).

Além disso, os benefícios obtidos como retorno ao investimento em uma iniciativa empreendedora também tendem, de acordo com Porter e Kramer (2006), a favorecer à sociedade como um todo, pela promoção do desenvolvimento econômico e social decorrente da prosperidade dos negócios e à satisfação de necessidades e desejos do público consumidor.

## Referências

BORA DESENVOLVER. Site institucional. Disponível em: <http://boradesenvolver.com.br/>, acessado em 17 de julho de 2020.

BYGRAVE, W. D. *The Entrepreneurship Paradigm: A Philosophical Look at its Research Methodologies*. **Entrepreneurship Theory & Practice**, fall, 1989, pp. 7-26.

CANALTECH, Portal de notícias sobre tecnologia. Disponível em <https://canaltech.com.br/android/google-remove-500-aplicativos-com-malware-da-play-store-99388/>, acessado em 23 de agosto de 2017.

G1 - Portal de Notícias da empresa Globo Comunicação e Participações as. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/mark-zuckerberg-depoe-ao-senado-sobre-uso-de-dados-pelo-facebook.ghtml> acessado em 15 de abril de 2018.

JULIEN, P. A. **Empreendedorismo regional e economia do conhecimento**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

KOLLMANN, T.; CHRISTOFOR, J.; KUCKERTZ, A. *Explaining individual entrepreneurial orientation: Conceptualisation of a cross-cultural research framework*. **International Journal of Entrepreneurship and Small Business**, v. 4, n. 3, 2007, p. 325-340.

MARCONDES, R. C.; MIGUEL, L. A. P.; FRANKLIN, M. A.; PEREZ, Go. **Metodologia para elaboração de trabalhos práticos e aplicados em Administração e Contabilidade**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2017.

OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y. *Business model generation. Handbook for visionaries, game changers, and challengers*. Hoboken, New Jersey: Wiley; 1 ed., 2010.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. *Estratégia e Sociedade: o vínculo entre vantagem competitiva e responsabilidade social nas empresas*. 2006. In: PORTER, M. E. **Competição**. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, p. 437-510, 2009.

REICHHELD, F. F.; SASSER, W. E. *Zero defections: quality comes to service*. **Harvard Business Review**, *September-October*, 1990, p. 105-111.

REVISTA VOCÊ S/A. v.1, n. 243, agosto, 2018.

RODRIGUES, M. P. L. **O Vale do Desemprego**. 1º Ed. São Paulo: Bora Desenvolver, 2020.

SIMON, H. A. *A Behavioral Model of Rational Choice*. **Quarterly Journal of Economics**, vol. 69, no. 1, fevereiro de 1955, p. 99-118.

SIMON, H. A. *Administrative decision making*. **Public Administration Review**, p. 31-37, 1965.

SIMON, H. A. **Reason in Human Affairs**. Stanford: Stanford University Press. 1983.

TURKER, D.; ONVURAL, B.; KURSUNLUOGLU, E.; PINAR, C. *Entrepreneurial propensity: a field study on the Turkish university students*. **International Journal of Business, Economics and Management**, v. 1, n. 3, 2005. p. 15-27.

VALE, G.M.V.; CORREA, V.S; REIS, R.F. (2014). *Motivações para o Empreendedorismo: Necessidade Versus Oportunidade?* **RAC–Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 3, art. 4, 2014, p. 311-327.

# ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS PARA AULAS NÃO PRESENCIAIS: EAD (EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA) E ER (ENSINO REMOTO) EM TEMPOS DE PANDEMIA

Karen Niccoli Ramirez<sup>1</sup>; Maria Rebeca Ramirez<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie - FAU – Faculdade Arquitetura e Urbanismo  
Contato: [karen.ramirez@mackenzie.br](mailto:karen.ramirez@mackenzie.br)

<sup>2</sup> Universidade Mogi das Cruzes – Faculdade de Educação  
Contato: [reniccoli@gmail.com](mailto:reniccoli@gmail.com);

## RESUMO

O artigo pesquisa o conceito de ambientes virtuais no processo de ensino/aprendizagem, sua importância no contexto atual e os elementos que influenciam as relações contemporâneas entre mídia e educação. Investiga aspectos relacionados às ferramentas de interatividade e interação e sua relevância no Ensino Remoto e na EAD. Adota como metodologia a pesquisa bibliográfica, documental, descritiva e aplicada para buscar as principais características deste universo de ensino-aprendizagem no ciberespaço. O artigo apresenta elementos constituintes do atual contexto das ferramentas tecnológicas na Internet, bem como as possibilidades que oferecem para a educação no cenário dos ambientes virtuais de aprendizagem, destacando seu influente papel na construção do conhecimento na atual situação de afastamento social provocado pela pandemia do novo **Coronavírus** (Sars-CoV-2). Como resultado, busca-se contribuir na discussão e no avanço dessas ferramentas no contexto citado, tidas como imprescindíveis para o campo da educação a distância (EAD) e ensino remoto (ER) agora, quando a continuidade do processo educacional depende dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem.

**Palavras-Chave:** Ambiente Virtual de Aprendizagem; Ensino Remoto; EAD; Ciberespaço; Ferramentas *online*.

## ABSTRACT

The article researches the concept of virtual environments in the teaching / learning process, its importance in the current context and the elements that influence contemporary relations between media and education. It investigates aspects related to interactivity and interaction tools and their relevance in Remote Education and Distance Education. It uses bibliographic, documentary, descriptive and applied research as its methodology to search for the main characteristics of this teaching-learning universe in cyberspace. The article presents elements that constitute the current context of technological tools on the Internet, as well as the possibilities they offer for education in the scenario of virtual learning environments, highlighting their influential role in the construction of knowledge in the current situation of social withdrawal caused by the pandemic of the new Coronavirus (Sars-CoV-2). As a result, we seek to contribute to the discussion and

advancement of these tools in the aforementioned context, considered essential for the field of distance education and remote teaching now, when the continuity of the educational process depends on the Virtual Environments of Learning

**Keywords:** Virtual learning environment; Remote Teaching; Distance Education; Cyberspace; Online tools.

## RESUMEN

El artículo investiga el concepto de entornos virtuales en el proceso de enseñanza / aprendizaje, su importancia en el contexto actual y los elementos que influyen en las relaciones contemporáneas entre medios y educación. Investiga aspectos relacionados con la interactividad y con las herramientas de interacción, así como su relevancia en la Educación Remota y en la Educación a Distancia. Utiliza la investigación bibliográfica, documental, descriptiva y aplicada como metodología para buscar las principales características de este universo de enseñanza-aprendizaje en el ciberespacio. El artículo presenta elementos que constituyen el contexto actual de las herramientas tecnológicas en Internet, así como las posibilidades que ofrecen para la educación en el escenario de los entornos virtuales de aprendizaje, destacando su papel influyente en la construcción del conocimiento en la actual situación de retraimiento social provocada por la pandemia de lo nuevo Virus Corona (Sars-CoV-2). En consecuencia, buscarse contribuir a la discusión y avance de estas herramientas en el contexto antes mencionado, considerado fundamental para el campo de la educación a distancia (EAD) y la enseñanza remota (ER) ahora, cuando la continuidad del proceso educativo depende de los Ambientes Virtuales de Aprendizaje.

**Palabras clave:** Entorno de aprendizaje virtual; Enseñanza Remota; Educación a Distancia; Ciberespacio; Herramientas *online*.

## INTRODUÇÃO

Há pouco mais de quinze anos, o padrão tradicional de sala de aula e o processo de aprendizado passaram por transformações significativas desde o surgimento da EAD no Ensino Superior. O ensino presencial deixou de ser a única opção para aqueles que almejavam realizar um curso de graduação, quando o ensino a distância surgiu como uma possibilidade para aqueles indivíduos em busca de qualificação. Favorecidas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, as Instituições de Ensino investiram em modelos de aprendizado mais inovadores, atrativos, eficientes e personalizados, respondendo de forma imediata às demandas do mercado e das novas gerações de alunos.

No caso do Ensino Remoto (ER), o recurso se tornou a melhor opção para que instituições de ensino público e privado pudessem dar continuidade às aulas com o intuito de manter as atividades e disciplinas. Elas, de forma emergencial, recorreram a plataformas virtuais em modelos de ensino a distância e à suspensão das aulas presenciais; a continuidade das atividades acadêmicas de modo remoto não significou a troca de modalidade de ensino. Trata-se de um regime de caráter temporário para atender os alunos, seguindo Portaria do Ministério da Educação para o período de Pandemia da COVID-19.

Os modelos EAD e ER possibilitaram dar continuidade ao processo de ensino no primeiro semestre de 2020 e, ao que tudo indica, essas modalidades continuarão prevalecendo até o fim da pandemia e tanto os professores, alunos e instituições de ensino se prepararam para enfrentar os desafios do ensino virtual.

Para Almeida (2003), o ensino com a utilização de ambientes virtuais de aprendizagem significa: planejar e propor atividades que propiciem a interaprendizagem e a aprendizagem significativa do aluno; disponibilizar materiais de apoio com o uso de múltiplas mídias e linguagens; ter um professor que atue como mediador e orientador do aluno; incentivar a busca de fontes de informações e a realização de experimentações; provocar a reflexão sobre processos e produtos e favorecer a formalização de conceitos. Acerca desse pensamento, Santos (2020) acrescenta:

Não basta apenas criar um site e disponibilizá-lo no ciberespaço. Por mais que ele seja hipertextual é necessário que seja interativo. É a interatividade com o conteúdo e com seus autores que faz um site ou *software* se constituir como um AVA. Para que o processo de troca e partilha de sentidos possa ser efetivo poderemos criar interfaces síncronas a exemplo dos *chats* ou salas de bate papos e assíncronas a exemplo dos fóruns e listas de discussão. Podemos contar também com os *blogs* que, além de permitir comunicação síncrona e assíncrona, agregam em seu formato hipertextual uma infinidade de linguagens e forma de expressão (SANTOS, 2020, p. 9).

Almeida (2003) cita três tipos de interação virtual: professor-conteúdo, professor-professor e conteúdo-conteúdo. A interação professor-conteúdo contribui no contexto no ensino a distância com o aluno e com outros professores na medida em que estes interagem por meio do uso de ferramentas de busca de informações e de dados relevantes, criando objetos de aprendizagem nas redes de comunicação um espaço privilegiado de interação entre as comunidades virtuais possibilitando a troca de experiências, *insights* pedagógicos e assistência mútua favorecendo a interação professor-professor. A interação professor-professor refere-se formação adequada, comprometidos com o próprio desenvolvimento profissional e que se envolvam com a

implementação de projetos em que serão atores e autores da construção de uma prática pedagógica transformadora. A interação conteúdo-conteúdo indica que existem programas semiautônomos, proativos e adaptativos, utilizando recursos de inteligência artificial, são aplicativos que podem recuperar informações, operar outros programas, tomar decisões e monitorar recursos na rede, isso significa que um programa pode atualizar as referências sobre determinado tema, ou criar recursos de aprendizagem que se atualizam continuamente através da interação com outros agentes inteligentes do programa que permite autoatualizar, selecionando novos conteúdos, exemplos e dados, a partir de fontes determinadas previamente.

No dia 7 de abril de 2020, a nota técnica de **Todos Pela Educação** - ensino a distância frente à pandemia da Covid-19, divulgava dados da **Organização das Nações Unidas** (ONU) comunicando que ao redor do mundo nove de cada dez estudantes estavam fora da escola, temporariamente, em resposta à pandemia do novo **Corona vírus**. No Brasil, as instituições de ensino suspenderam as aulas e começaram a utilizar recursos digitais de Ensino Remoto inspiradas na modalidade **Educação a Distância** (EAD). As escolas e IES ficaram autorizadas a suspender todas as aulas presenciais e fazer a substituição pela modalidade virtual.

A nova realidade se apresentou com a urgente necessidade de reformular a gestão estratégica da estrutura organizacional e de seus processos técnicos e administrativos. Diante desse novo paradigma, todos os atores institucionais se viram convocados a participar ativamente de novas ideias para avaliar a viabilidade de um planejamento de atividades para dar continuidade ao ano letivo, refletindo sobre os vários aspectos que permeiam as estratégias do ensino na modalidade não presencial, pela utilização das ferramentas tecnológicas numa gestão estratégica de inovação. No caso do ensino remoto, tratava-se de uma experiência nova para todos, gestores, professores, alunos e pais, os que vivenciaram um planejamento pedagógico *in real time* (em tempo real), quando tanto as instituições de ensino, como gestores e professores deviam tomar decisões rápidas em que o TI precisava ser ágil e estratégico, já que o currículo da maioria das escolas não tinha criado, nem pensado, para ser aplicado remotamente. Se bem que antes da suspensão das aulas algumas escolas e IES já ofereciam treinamentos, oficinas de aplicativos e ferramentas digitais numa tentativa de enriquecer as aulas presenciais, a realidade das instituições mostrou que a grande maioria dos professores e funcionários nunca tinha sido treinada para o ensino *online* ou através de ferramentas virtuais, além de que o currículo não estava adaptado para um ensino nesta modalidade.

Para o Ensino Superior, foi publicada uma portaria do Ministério da Saúde, no Diário Oficial da União em 13 de maio, que prorrogou por alguns meses a autorização para as instituições de ensino substituírem disciplinas presenciais por aulas remotas. A medida era uma tentativa de reduzir os prejuízos nos calendários acadêmicos pois os encontros presenciais estavam suspensos em virtude da pandemia do Covid-19. Toda essa situação trouxe adaptações para a rotina de professores e estudantes, além de dúvidas sobre a diferença entre Educação a Distância e Ensino Remoto.

Entende-se que o Ensino Remoto e a EAD não são a mesma coisa. Não há documentos escritos na literatura educacional sobre ele, uma vez que, diante do contexto de pandemia do novo **Corona vírus** (Sars-CoV-2), é uma experiência relativamente nova. Em relação ao conceito de EAD, o artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), inciso 4º, esclarece que essa modalidade de educação tem como pressuposto desenvolver-se a distância assíncrona, ou seja, que não ocorre ao mesmo tempo. Já a modalidade remota utiliza plataformas para adaptação da mediação didática e pedagógica de forma síncrona, o que significa que ocorra ao mesmo tempo. O artigo afirma que não deve haver preocupação quanto à perda de qualidade no conteúdo preparado pelos professores, pois se o docente tem formação na área, não haverá

prejuízos na qualidade em decorrência da modalidade, nem tampouco na mediação dos processos para o alcance da tríade ensino/desenvolvimento/ aprendizagem.

A maior diferença entre a aula remota e aula na modalidade EAD é que as aulas remotas acontecem em tempo real, com os alunos e instrutores no mesmo ambiente e ao mesmo tempo, enquanto as aulas EAD não exigem que alunos e instrutores estejam conectados ao mesmo tempo.

Para esses modelos de ensino, as instituições educacionais podem criar inúmeros valores que atendam os alunos e seus diferentes estilos de aprendizagem, *background* e características socioculturais (SOUZA, 2019). E acrescenta que o aumento pela procura de cursos à distância está fazendo com que muitas instituições de ensino superior passem a oferecer essa modalidade de estudo. Com isso, pensam ampliar seu segmento de mercado e conquistar alunos de todo o país. Como os custos do sistema da modalidade EAD são menores do que o do ensino presencial, quando bem gerido, o ensino a distância proporciona um retorno rápido dos investimentos aplicados. Porém, antes de optar por essa alternativa, a instituição precisa entender que os desafios da gestão do ensino à distância são diferentes dos encontrados nos cursos presenciais (ALVES, 2019).

As estratégias de inovação no processo de planejamento estratégico desses cursos são importantes para que as instituições implementem e avaliem sistematicamente os produtos e serviços oferecidos, balizando suas ações em regras, escalas ou níveis de inovação (RIBEIRO, 2018). Ao analisar e identificar os inúmeros fatores que interferem no processo de planejamento e execução do plano didático-pedagógico de um curso em EAD, assim como as relações existentes entre as variáveis de inovação, o modelo de transmissão e acesso ao conhecimento resultam num ensino de qualidade, que já conta com o desenvolvimento exponencial das tecnologias da comunicação e informação, incorporadas ao cotidiano dos indivíduos. Isso exige que o espaço no processo educacional, incorporado ao sistema de EAD, construa modelos criativos e flexíveis que valorizem os produtos e serviços oferecidos, atentando para a qualidade e para a satisfação do aluno (RIBEIRO, 2018).

No caso da migração para o modelo remoto de ensino, por parte dos cursos presenciais, a atitude foi enfrentada como um desafio urgente imposto pela chegada da pandemia do novo Corona vírus ao Brasil. Na maioria das IES, o processo de transformação ocorreu em poucos dias, com todas as aulas presenciais de seus alunos da graduação e pós-graduação passando para o formato remoto. No geral, a experiência foi bem-sucedida, contou com esforços do corpo docente e de equipes de diversas áreas no planejamento e realização de diversas ações, que trouxeram mudanças, novidades, desafios e a necessidade de novos processos visando garantir a excelência no processo de ensino/aprendizagem, promovendo eventos *on-line*, para divulgar conteúdos relevantes como a gestão de equipes remotas visando soluções educacionais, estratégias e ferramentas para apoiar o processo. Para a profa. Alessandra Rodrigues (UNIFEI, 2020) “Habitados, em sua maioria, às práticas mais tradicionais de ensino, como a aula expositiva com auxílio de quadro e giz (ou pincel) ou projetor de slides, os docentes se viram diante do desafio de preparar e apresentar os conteúdos utilizando outros recursos, outras linguagens e em menor tempo”.

Nesse contexto, o artigo reflete sobre o ensino não presencial, nos recursos, características e peculiaridades que distinguem as modalidades de ensino remoto da EAD nesta nova realidade educacional mediada pelas novas tecnologias, percebida como uma oportunidade de melhor aproveitá-las nas atividades rotineiras de ensino, para ousar e transformar.



Paulo, diz que desde o início da pandemia, a única solução foi utilizar as ferramentas e plataformas *online* para conseguir manter o contato com alunos e professores, “elo computador em casa ou celular, alunos têm acesso a vídeos, apresentações explicativas de slides, respostas de dúvidas por e-mail e até aula online ao vivo, tivemos que nos adaptar ao esquema de *home office*”.

Fábia Kátia Moreira (ABMES: site, 2020), consultora de EAD e tecnologia internacional, avalia que “a EAD se encaixa perfeitamente como solução para a realidade atual. Devido a sua flexibilidade, aos diversos meios de transmissão de conteúdo (vídeos, textos, aplicativos, jogos), aos canais de comunicação existentes, além de beneficiar os diferentes tipos de aprendizagens”, para ela:

(...) diante da pandemia da covid-19, mesmo as instituições mais tradicionais e resistentes à EAD estão lançando mão dessa modalidade, senão para oferecer novas possibilidades de aprendizagem aos estudantes, ao menos para garantir o cumprimento dos duzentos dias letivos exigidos em lei. Nesse momento que estamos vivendo, realmente a modalidade está se mostrando uma ótima alternativa, pois possibilita que mesmo estando cada um na sua casa, as pessoas deem continuidade aos estudos, podendo interagir com docentes e colegas de sala (ABMES: site, 2020).

Para Marcos Lemos (ABMES: site, 2020), acadêmico vinculado a Kroton, apesar de ainda haver “claramente distinção entre ensino presencial e a distância no Brasil”, a continuidade do calendário acadêmico deste ano só será possível “graças ao modelo acadêmico e à utilização de recursos de tecnologia e de conteúdo a partir do ambiente virtual de aprendizagem, que já faz parte do dia a dia desses estudantes”. Em diferentes escolas e faculdades, os alunos têm acesso a aulas digitais, deveres de casa, avaliações, pontuações das diferentes atividades e indicadores de acompanhamento. “nesse momento que estamos vivendo, realmente a modalidade está se mostrando uma ótima alternativa, pois possibilita que mesmo estando cada um na sua casa, as pessoas deem continuidade aos estudos, podendo interagir com docentes e colegas de sala”.

Existem várias formas de se adotar um EAD, tradicionalmente, utiliza-se as videoaulas para transmitir o conhecimento aos estudantes, porém algumas plataformas também oferecem recursos mais sofisticados e diversos, além de trazer outros conceitos modernos ao ensino. Por ser um método de ensino flexível, pode ser combinado com outras estratégias para ser ainda mais efetivo. Uma das metodologias normalmente usada em conjunto é a gamificação, que alia elementos dos jogos em contextos que não se resumem ao entretenimento. Essa metodologia transforma o momento de estudo em uma experiência imersiva e interativa, aumentando o poder de engajamento e motivação do EAD.

## **Figura 2 - Plataforma da educação a distância**



Fonte: ABMES: site, 2020.

Esta modalidade de ensino é uma alternativa para os alunos que não podem estar presentes em um horário e local determinados para estudar. A principal vantagem é a de poder participar das aulas e adquirir novos conhecimentos de onde e quando quiser, desde que se tenha acesso à rede. A plataforma funciona em ambiente virtual de aprendizagem (AVA) onde os professores colocam os conteúdos das disciplinas dos cursos, para que sejam acessados pelos alunos. Trata-se de uma sala de aula completamente digital, pela qual alunos e professores se comunicam, direta ou indiretamente.

Como dito acima, o ensino no formato de aulas EAD possui uma metodologia e materiais específicos para esta modalidade, com aulas gravadas previamente, em que o aluno utiliza uma plataforma adequada para o formato *on-line*; o processo transcorre com o acompanhamento contínuo de professores/tutores que acompanham o discente na realização das atividades da disciplina e com o suporte necessário para responder dúvidas e realizar as avaliações. O curso acontece com auxílio da internet, em um ambiente virtual de aprendizagem, AVA, um *software* ou sistema de gestão e distribuição de um conteúdo a distância. É nessa sala de aula virtual que o aluno assiste as aulas em vídeo, acessa os conteúdos em texto e realiza as tarefas e exercícios. A EAD disponibiliza um ambiente inovador e interessante para que o aluno tenha acesso a matérias e disciplinas, conforme o seu avanço nas aulas virtuais (MUSSI, 2009).

De acordo com a reportagem de Moura, G. (2018), o custo menor e a flexibilização do tempo e do espaço são alguns dos motivos na hora de escolher o curso a distância. “O Ensino a Distância permite que se faça um curso superior, uma pós-graduação sem precisar estar na Faculdade todos os dias. A qualidade acadêmica é a mesma”.

### **Figura 3 - Custo e tempo reduzidos na EAD**



Fonte: MOURA (2018)

Segundo Araújo & Marquesi (2009), os parâmetros de qualidade das atividades de um AVA são classificados em três dimensões: tecnológica, pedagógica e comunicativa. A dimensão tecnológica quantifica o uso das ferramentas com dados que identificam seu grau de utilização. No espaço do AVA, ocorre o processo de ensino-aprendizagem, ele gerencia os cursos presenciais, semipresenciais ou à distância via Internet e funciona como uma ferramenta de Interação assíncrona, envolvendo docentes, tutores e alunos, “um lugar facilitador, onde tudo pode ser inserido e usado, da mesma forma, interação entre aluno e professor ocorresse de forma simples” (MUSSI, 2009).

A modalidade possui uma estrutura política e didática-pedagógica completa, engloba de maneira flexível toda uma gama de conteúdos e atividades para cada disciplina, sempre de acordo com objetivos e características dos conhecimentos e das habilidades gerais, específicas e socioemocionais, orientadas pelos órgãos diretivos da Educação no país, como é o caso da Base Nacional Comum Curricular - BNCC.

A metodologia bem definida e compatível com a interação virtual, projetada para oferecer todo o suporte necessário de atendimento ao processo de aprendizagem, como videoaulas, tutores com disponibilidade em horários flexíveis, fóruns de discussão, atividades em formatos variados, ambiente virtual de aprendizado e outros recursos tecnológicos que favorecem o ensino a distância a médio e longo prazos. Demanda uma plataforma operacional que suporta acessos simultâneos de muitos alunos e educadores, garantindo acesso aos conteúdos de maneira ininterrupta e prática (MARTINS, 2012).

A principal vantagem dessa modalidade de ensino é a “flexibilização e personalização do aprendizado, permitindo que os próprios alunos, dentro de sua maturidade e faixa etária, possam ter autonomia para guiar a sua rotina de estudos e de formação, pois a dinâmica de aula prioriza o uso de videoaulas gravadas, garantindo acesso assíncrono, promovendo conteúdos e atividades autoinstrucionais, que o aluno consegue acompanhar e realizar sozinho” (MUSSI, 2019). Isso porque os materiais são preparados de maneira mais abrangente, com maior padronização entre as turmas e séries.

O cronograma e a realização das aulas são planejados de forma unificada gerando um calendário para todos os alunos, dentro do conteúdo programado. As plataformas usadas para disponibilização das videoaulas possuem também meios de interação com o tutor da disciplina, o que pode ocorrer em tempo real ou de forma assíncrona, dependendo da flexibilidade de horários que o professor destina para essa atividade de atendimento. A avaliação é padronizada, ocorre

mediante testes, uma prova presencial a cada semestre e atividades produzidas durante o processo, segundo o sistema adotado (MUSSI, 2009).

Os cursos EAD das IES - Instituições de Ensino Superior - são mais autoinstrucionais, as aulas são gravadas e um tutor/monitor atua como suporte atemporal, o conteúdo e o material didático são disponibilizados com antecedência, já padronizados para cada módulo, assim como o cronograma e as avaliações. As atividades oferecidas podem ser síncronas e assíncronas com uma carga horária distribuída entre diversos recursos midiáticos. Seguindo o modelo presencial, cada disciplina acontece sequencialmente e tem um ciclo semestral de duração (ARAUJO, 2018).

**Figura 4 - TICs na EAD**



Fonte: MOURA (2018)

A EAD está associada ao uso de TIC na mediação do processo educacional, trata-se de uma “modalidade de ensino onde é possível que professores e alunos não estejam presentes no mesmo lugar ao mesmo tempo, mas que ainda assim promovam um processo educacional”. Ela também é uma modalidade de ensino democrática na medida que possibilita alcançar muitas pessoas e alcançar pessoas que possuem limitações física, de tempo ou de espaço (ALVES, 2011, p.8).

A gestão da EAD possibilita aos envolvidos com os cursos conhecerem, controlarem e administrarem da melhor seus recursos e produtos/serviços. Para Pereira (2015, p.57), a gestão empresarial, no contexto da gestão educacional “(...) é a ação responsável pela dinâmica, pela qualidade de suas respostas ao ambiente, pela manutenção de um equilíbrio em sua estrutura e definição de seus objetivos, é responsável pela eficácia do sistema empresa”.

Dentre as principais características e vantagens do Ensino a Distância encontram-se a qualidade de ensino, a tecnologia de ponta, as mensalidades mais acessíveis, os horários flexíveis e a possibilidade de estudar em qualquer lugar. Na modalidade, o aluno ainda tem a possibilidade de rever as aulas, pois todo o conteúdo do curso a distância é disponibilizado de forma *online*, com videoaulas, arquivos em PDF, Word, por exemplo. Esse conteúdo pode ser revisitado quantas vezes o aluno quiser. O acesso aos professores, aos tutores e aos colegas é realizado no ambiente *online*, portanto as dúvidas e o relacionamento com os demais alunos colegas ocorrem por meio de e-mails, fóruns na plataforma do curso e por meio de *chats*. Existe a possibilidade que os estudantes ou profissionais inseridos ou não no mercado têm de cursar uma segunda graduação, mais rápida, eficaz e econômica, além de que o diploma de um curso EAD vale tanto quanto o de um presencial (MUSSI, 2009).

**Figura 5 - O papel do aluno no EAD**



Fonte: MOURA (2018)

O aluno da Educação a Distância aprende e se habitua a planejar sua rotina, já que pela flexibilidade de tempo, ele precisa saber, previamente, quanto tempo do dia irá dedicar-se e como irá cumprir os prazos de cada atividade definida no curso, para obter um bom desempenho. Tem uma postura proativa e autônoma como característica essencial, pois, durante todo o curso, ele é estimulado a desenvolver tarefas de forma proativa e com total autonomia diante do aprendizado, “desenvolve domínio sobre ferramentas tecnológicas, como diferencial em seu futuro profissional, além de que ele é incentivado a lidar com a diversidade, devido ao seu grande número de alunos de diferentes formações e qualificações profissionais, regiões, idades e culturas” (PEREIRA, 2015, p.96).

Pelo fato de disponibilizar as aulas gravadas, os cursos via EAD são mais autoinstrucionais, um tutor/monitor atua constantemente como suporte atemporal; o conteúdo e o material didático são disponibilizados com antecedência e já padronizados para cada módulo, assim como as datas de atividades e das avaliações, que são veiculados no cronograma do roteiro de estudos, com acesso pelo AVA. No espaço do Fórum, o professor/tutor cria tópicos de discussão conforme a necessidade da disciplina. Não é necessário que os participantes acessem simultaneamente (assíncrono), mas é importante respeitar os prazos de cada tópico (MUSSI, 2009).

Ao estudar numa faculdade a distância, a comunicação e a interação constantes são fundamentais para definir a qualidade do curso recebido. Como os cursos EAD não contam com o fator presencial, os alunos precisam utilizar constantemente da tecnologia disponível para usufruir dos conteúdos e prosperar no processo de aprendizado. A plataforma *Classroom*, utilizada nessa modalidade, garante fluidez na logística e proporciona ao aluno uma sensação de proximidade com o docente, requisitos importantes para que o discente não sinta que está sozinho nessa caminhada. Esta modalidade está sendo incorporada aos cursos da graduação presencial, pois torna a nova dinâmica de aulas mais estimulante, incita a participação de todos os estudantes e ainda dá margem para um processo de aprendizado muito mais ativo. Existe a possibilidade de conectar o *Classroom* com outros aplicativos e potencializar as suas funcionalidades. Ferramentas como *Classcraft* e o *Quizizz* transformam atividades habituais em missões ou *quizzes*, tornando uma atividade mais interessante, sem perda de foco ou qualidade (TORI, 2019).

O Google *For Education* e o *Google Classroom* são uma realidade para os alunos de todos os cursos das instituições que adotaram a ferramenta tanto na modalidade EAD como presencial e a experiência é verdadeiramente positiva. Os alunos envolvem-se mais nas atividades, são mais participativos, demonstrando que o aplicativo é uma ramificação interessante da metodologia ativa. Esse formato de ensino é uma garantia de que os estudantes serão profissionais realmente preparados para um mercado de trabalho exigente e em constante mudança (YATAKA, 2020).

## **ENSINO REMOTO**

A aula virtual já é uma prática utilizada nas universidades de diversos países como prática de ensino/aprendizagem, a USP, Unicamp e Unesp também anunciaram que pretendem retornar no 2º semestre com classes remotas. Em maio, a Universidade de Cambridge, no Reino Unido, foi uma das primeiras no mundo a anunciar que todas as aulas poderiam ter que ser feitas online até meados de 2021 por causa do Coronavírus. Segundo Cabañas da Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2018), no Peru, o objetivo da Aula Virtual como prática curricular é a de prover um espaço educativo no qual os docentes e os discentes possam desenvolver suas atividades acadêmicas e de pesquisa, numa comunidade interativa, mediante o uso de ferramentas que suportem e facilitem o processo de ensino-aprendizagem através da rede.

A comunidade virtual promove e facilita a comunicação entre docentes, e melhora a relação professor/aluno ao propiciar um espaço de interação repleto de inúmeras possibilidades, como biblioteca virtual, acesso a vídeos, dados, livros, material didático e de pesquisa ampliando o entorno cultural de professores e alunos, sempre disponível no âmbito de salas virtuais e de livre acesso para professores e alunos, aptos a desenvolver um conjunto de ações facilitadoras do processo ensino/aprendizagem (CABAÑAS, 2018). Para Cabañas (2018, p.22), “as ferramentas em rede oferecem a oportunidade a todos aqueles que desejem usar os recursos educativos disponíveis nos diferentes programas. A vantagem principal é que os inscritos nessas comunidades virtuais podem usufruir desses serviços a qualquer hora e desde qualquer lugar”.

Para a realização desses projetos de formar comunidades virtuais, é necessária a formação continuada de professores e suprir suas carências tecnológicas, dizer da professora Alessandra Rodrigues (2020), há que “dar suporte tecnológico aos discentes para acompanhamento das atividades remotas, a normatização das ações e dos procedimentos, a formação dos professores”. A instituição em que a docente exerce suas atividades profissionais “ofereceu por meio do empréstimo de equipamentos e de editais de bolsas para pacotes de dados ofertados aos estudantes com essas necessidades; e também pelo regramento institucional dado pelas resoluções e normas que orientam o trabalho com as disciplinas remotas”.

Para Alessandra Rodrigues (2020), as ações pedagógicas da tecnologia em si mesma para os objetivos de aprendizagem que estruturam o fazer docente, são objetivos formativos que devem orientar a escolha das tecnologias e não o contrário. Dessa forma, as TDIC - Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação - passam a ser utilizadas como ferramentas cognitivas.

### **Figura 6 - As TDIC como ferramentas cognitivas**

# FERRAMENTAS COGNITIVAS



## O QUE AS TECNOLOGIAS PERMITEM?



Fonte: RODRIGUES, A. (2020)

Diferente da EAD, o Ensino Remoto recomenda a transmissão em tempo real das aulas. A ideia é que professor e alunos de uma turma tenham interações nos mesmos horários das aulas da disciplina, caso estas ocorressem no modelo presencial. Na prática, é realizado pelo professor que ministra as aulas, por meio de videoconferência ou recurso similar.

**Figura 7 - Diferenças entre as modalidades EAD e ERE/RRT**



Fonte: AVANTE BRASIL – Tecnologias Educacionais: site, 2020.

O Ensino Remoto para este tempo de pandemia, em que se recomenda afastamento social por alguns meses e que é também nomeado como RRT - Regime Remoto Temporário - ou ERE - Ensino Remoto Emergencial -, indica um formato adotado excepcionalmente para um momento específico, com as aulas virtuais ministradas nos dias e horários habituais e com o auxílio de ferramentas tecnológicas (TICs), e, videoaulas também disponibilizadas em arquivos gravados. A perspectiva é que o aluno tenha contato direto com seus colegas e com o seu professor, presente em todo o processo de ensino-aprendizagem, aproximando-se ao máximo das aulas presenciais praticadas habitualmente, em que professor e alunos tenham interações nos mesmos horários da disciplina caso as aulas ocorressem no modelo presencial.

De modo geral, isso significa manter a rotina de sala de aula em um ambiente virtual acessado por cada um de diferentes localidades. Por sua vez, as instituições de ensino formaram turmas específicas com atividades remotas, respeitando o planejamento do conteúdo e a carga horária segundo o que fora planejado para o ensino presencial, utilizando as ferramentas tecnológicas disponíveis para esses encontros remotos e adotando aplicativos e serviços abertos e genéricos de comunicação e interação, como *Zoom*, *Skype* e *Google Hangouts* e outras soluções específicas de salas de aulas virtuais, como é o caso do *Google Classroom*, que, além das transmissões ao vivo, permite a disponibilização de gravações e atividades complementares, seguindo o calendário proposto no Plano de Aula, com as mudanças necessárias para atender ao cenário de crise.

Na modalidade da aula virtual, o ensino pode ocorrer complementar ou independente do formato tradicional do ensino presencial, pois ele acontece a partir da incorporação das tecnologias promovidas pela Internet, num entorno digital, possibilitando o processo de ensino/aprendizagem, em que as TICs são fundamentais ao permitem que o aluno acesse o conteúdo das aulas, interaja com o professor e seus colegas de turma.

**Figura 8 - Aulas virtuais**

# ENSINO REMOTO



Fonte: AVANTE BRASIL – Tecnologias Educacionais: site, 2020.

Essas aulas *online* requerem estratégias de ensino específicas para sua realização, como o fato de ter que considerar itens importantes ao serem planejadas, os conteúdos programáticos, por exemplo, devem além de objetivar o cumprimento do cronograma de cada uma das disciplinas, ser complementadas com exemplos visuais, gráficos, tabelas, exercícios a serem realizados em parceria com o docente durante a aula, permitindo a interação instantânea de forma virtual. Para que isso aconteça, é fundamental para o professor, contar com uma boa qualidade de vídeo e áudio, para assim obter excelência na transmissão e na recepção por parte de seus alunos, a cada aula veiculada, simulando um encontro presencial na interação. É necessária a utilização de ferramentas tecnológicas e de qualidade na rede de transmissão para que cada aula se torne interessante, atraente, eficaz e alcance os objetivos propostos no processo de ensino/aprendizagem.

Dentre essas ferramentas digitais, as mais utilizadas durante o primeiro semestre letivo de 2020 foram, por exemplo, o *Zoom* para realizar conferências, reuniões, *chats* e colaboração móvel, permitindo o planejamento das aulas e tutorias e orientação de trabalhos com os alunos, além de permitir sessões de “bate-papo” individuais que podem se transformar em chamadas de grupo, sessões de treinamento e *webinars* para públicos interno e externo e videoconferências globais com até mil participantes e até quarenta e nove vídeos na tela, graças a recursos como o *Fullscreen Sharing* (compartilhamento em tela cheia), utilizado nos *sites* para a exibição de vídeo e imagens, formulários ou *dashboard*, que é um painel de dados em que é possível visualizar a informação mais relevante em uma representação gráfica, permitindo a otimização da estratégia da aula e a visualização em tela cheia, oferecendo experiência de aprendizado em imersão.

**Figura 9 - Videoaula e Web Conferência**



Fonte: AVANTE BRASIL – Tecnologias Educacionais: site, 2020.

O *Google Meet* permite agendar vídeo-chamada ao criar um evento e adicionar os convidados. Para adicionar um link de vídeo-chamada e um número de acesso a um evento do Agenda, basta convidar uma ou mais pessoas ou clicar em “Adicionar conferência”. Os convidados podem encaminhar o *link* do “encontro” para outras pessoas. Caso uma pessoa não convidada queira entrar no evento do Agenda, ela só será aceita se um dos participantes inscritos aceitar a sua solicitação. Em encontros organizados por uma conta do Google pessoal, somente quem criou o evento-aula pode aceitar esses participantes, “o Google disponibiliza videoconferência para todos, qualquer pessoa com uma Conta do Google pode criar um encontro *on-line* com até 100 participantes e com duração de até 60 minutos”. Tanto as empresas como as instituições de ensino podem aproveitar os recursos avançados, como reuniões com até 250 participantes internos ou externos e transmissão ao vivo para até 100 mil espectadores em um domínio (ALVES, 2019).

**Figura 10 - Interação nas aulas virtuais - ER**



Fonte: AVANTE BRASIL – Tecnologias Educacionais: site, 2020.

O *Hangouts Meet* é um aplicativo do Google para Android, iOS e Web que oferece chamadas de vídeo pelo celular ou computador. Com uma interface simples, o app permite conversar com até 30 pessoas ao mesmo tempo e oferece integração com agenda de compromissos para sincronizar reuniões programadas. Segundo Ortega (2020), é simples e funcional, o *Hangouts Meet* é uma alternativa de chamada de vídeo para quem precisa conversar com alguém com áudio e imagem, “ideal para trabalhar orientação, basta convidar o aluno via e-mail e o calendário do Google informa dentro do app quando há um encontro para participar. Basta clicar para começar a interagir”. Outra maneira de iniciar uma chamada é inserindo um link de convite manualmente, “é possível também entrar nas vídeo-chamadas clicando em links recebidos por e-mail ou mensagens, seja no celular ou no computador, uma única chamada de vídeo suporta até 30 pessoas simultaneamente, mas depende da estabilidade da conexão de internet” (ORTEGA, 2020). Ao comparar essas ferramentas, entende-se que quando se trata apenas de recursos de videoconferência, o *Zoom* tem vantagem sobre o Google *Hangouts Meet*, “para o professor que usa o *Google for Education*, já tem o *Hangouts Meet* no pacote de ferramentas disponíveis, tecnicamente falando, não há dúvidas, o *Zoom* tem mais recursos do que a versão mais avançada do *Hangouts Meet*” (ORTEGA, 2020).

**Figura 11 - Hangouts como ferramenta para o ensino online**



Fonte: AVANTE BRASIL – Tecnologias Educacionais: site, 2020.

O *Google Classroom* é uma ferramenta criada pelo Google em 2014, e destinada exclusivamente para o espaço da educação. Ele permite aulas corporativas através da Internet, em uma plataforma para a gestão da aprendizagem ou *Learning Management System*. A plataforma permite que professores e estudantes se conectem, acessem livros em PDF e realizem diferentes atividades como complemento para aulas presenciais ou na modalidade EAD. O aplicativo pode ser baixado gratuitamente e não oferece nenhuma dificuldade ao usuário.

**Figura 12 - Tutorial para professores - Google Classroom**



Fonte: FABRO, C. (TECHTUDO, 2020).

Trata-se de um serviço grátis para professores e alunos, voltado para escolas que fazem parte do projeto *Google for Education*, ele utiliza o serviço de armazenamento em nuvem *Google Drive* para facilitar a troca de informação entre discentes e docentes no que se refere a obtenção de resultados no processo de ensino/aprendizagem. “Através da plataforma é possível enviar trabalhos, receber as notas, tirar dúvidas com professores e colegas de curso e muito mais” (SILVA, 2020).

**Figura 13 - Google Classroom - sala de aula virtual**



Fonte: FABRO, C. (TECHTUDO, 2020).

O Microsoft *Teams* é uma plataforma unificada de comunicação e colaboração que combina *chat* persistente no lugar de trabalho, reuniões de vídeo, armazenamento de arquivos e integração de aplicações, é um “espaço de trabalho baseado em um chat que integra todas as pessoas, os conteúdos e as ferramentas que o grupo precisa para melhorar o seu engajamento” (Silva, 2020). A versão gratuita permite criar conversas ilimitadas com equipes de até 300 pessoas, além de guardar 10 GB de arquivos por time e mais 2 GB por usuário. O *Teams* conta com Word, PowerPoint e Excel e Skype integrados.

Para assistir aula no Microsoft *Teams* localiza-se a gravação de uma aula na plataforma, na sequência se clica no local indicado como na imagem e a gravação fica disponível no local da discussão.

**Figura 14 - Ensino Remoto via aula virtual**



Fonte: MICROSOFT NEWS CENTER BRASIL: site, 2020.

O Microsoft *Teams* é uma solução de colaboração que permite aos professores trabalharem com suas turmas, de forma remota, seguindo o planejamento para as suas aulas presenciais com pouca ou nenhuma adaptação. Ela integra ferramentas de chamadas de vídeo e de áudio individuais ou para grupos (turmas); comunicação por meio de chat; recursos de pesquisa; armazenamento e compartilhamento de

arquivos (texto, áudio, vídeos), bem como integração com diversos aplicativos. O Teams tem uma versão mobile também. Para o professor, permite a publicação de materiais tais como textos, áudios, vídeos, exercícios, etc., para cada uma de suas turmas, bem como individualmente para cada aluno. Há a opção de gravação das interações por vídeo (aulas), com disponibilização imediata das mesmas. Com isso, aulas podem ser síncronas ou assíncronas. Exercícios podem ser publicados e corrigidos automaticamente, com a geração de informações sobre o desempenho dos alunos. Alunos trabalham de forma colaborativa e postam suas tarefas resolvidas. Tudo isso num ambiente único. Essas são apenas algumas das muitas possibilidades que a solução permite (Microsoft News Center Brasil, 2020).

Para entrar na sala da aula virtual *online*, basta clicar no *link* “Entrar”, ativa-se o mudo do microfone, mantendo o vídeo desativado ao ingressar. Em seguida, seleciona-se o botão “Associar” para entrar na aula. Para abrir o painel de *chat*, basta clicar no ícone *Chat*. As equipes são formadas por canais, possibilitando a interação com os alunos. Cada canal é dedicado a um tópico ou projeto específico. Por padrão, todos os membros de uma equipe podem criar canais.

**Figura 15 - Aprendizado remoto com Microsoft Teams**



Fonte: MICROSOFT NEWS CENTER BRASIL: site, 2020.

Em termos práticos, cada aluno se cadastra usando o e-mail institucional específico para esse objetivo, o qual é disponibilizado pela instituição de ensino. Na sequência, o professor se responsabiliza por conectar todos os seus alunos em uma turma *online* através do *Classroom*. A partir daí, abrem-se as múltiplas possibilidades do aplicativo disponíveis para ser usadas. Para o professor, a ferramenta também auxilia na gestão das turmas e na facilidade em lidar com questões administrativas, conferir notas, repassar comunicados e inserir avaliações no sistema.

Para Silva, G. (2020, p.9), “[...] os alunos também se beneficiam da ferramenta, já que ela faz possível o envio de trabalhos e atividades facilmente, [...] a interação é a principal proposta da ferramenta, que pode ser usada a qualquer momento, promovendo uma comunicação instantânea e serve quase como uma rede social educacional”. Outra vantagem é que os integrantes da turma podem postar *links*, comentários e fazer perguntas, tendo a oportunidade de projetar a sua voz sem a limitação de tempo e espaço, o que acontece em uma sala de aula convencional, e os docentes podem ainda acompanhar o progresso de cada estudante nas atividades, verificando onde eles precisam de mais apoio e intervenção. “Ainda há espaço para que a avaliação seja feita de forma detalhada, pois o meio digital garante essa flexibilidade” (SILVA, 2020).

Os limites variam de acordo com a ferramenta, para os professores com uma conta do G *Suite* for Education; o Google Sala-de-Aula tem os seguintes limites de tamanho para cada turma: número máximo 20 professores, número máximo de 1.000 participantes (professores e alunos).

**Tabela 1 - Limites das Turmas - Google Sala-de-Aula**

<b>Atividade ou recurso</b>	<b>Conta do G Suite ou escolar</b>	<b>Conta do Google pessoal</b>
Professores por turma	20	20
Participantes da turma ( <b>alunos e professores</b> )	1.000	250
De quantas turmas você pode participar	1.000	100 no máximo, 30 por dia
Quantas turmas você pode criar	Sem limite	30 por dia

Fonte: GOOGLE *CLASSROOM*: site, 2020.

No caso do *Google Meet*, a empresa afirma que qualquer pessoa com uma conta do *Google* pode criar gratuitamente reuniões com até 100 pessoas e as reuniões podem durar o tempo que for necessário, mas a partir de setembro o tempo limite passará a ser de 60 minutos por reunião (MARQUES, 2020). O *Hangouts* permite conversar com vários alunos ao mesmo tempo, inclusive por vídeo. É possível enviar mensagens em uma discussão em grupo com até 150 pessoas ou realizar uma vídeo-chamada com até dez indivíduos.

Segundo Marques (2020), os custos do G *Suite* está disponível em três versões, com preços que variam de acordo com o pacote contratado, *Basic* (R\$ 24,30/mês), *Business* (R\$ 45,90/mês) e *Enterprise* (R\$ 112/mês, aproximadamente). No pacote mais simples o *Hangouts Meet* é limitado a cem pessoas por chamada; no pacote intermediário, 150; e no pacote Enterprise, até 250 pessoas por chamada. O *Google Meet*, para usuários que não são do G *Suite* (*Google Meet* com uma conta do Google pessoal), possibilita ter até cem participantes em um encontro, para os usuários do G *Suite* (*Google Meet* com uma conta escolar). Os aplicativos *Zoom*, *Hangouts* e *Skype* têm opção de fazer videoaulas gratuitas *online* via celular. No caso do *Hangouts* conforme levantamentos da área comprovam que ele é capaz de abrir e ser executado com mais velocidade que o *Skype*,

e aplicativo *HouseParty* permite a realização de chamadas de vídeo com até oito integrantes (MARQUES, 2020).

Uma estratégia importante para tornar a aula mais produtiva é o *Classcraft* de gamificação utilizando recursos de jogos em contextos da educação. Utilizam-se elementos dos jogos como forma de engajar os alunos para atingir objetivos educacionais em projetos, pesquisas etc. O uso das técnicas características de jogos eletrônicos em situações do mundo real em sala de aula virtual possibilita que os alunos recebam ou que percam pontos de experiência (XP) de experiência de acordo com o que fazem no transcurso da aula.

A gamificação mescla o *design* de *games* com a ideia de trabalhar princípios utilizados nos jogos para criar engajamento em contextos de leitura com o objetivo de explorar o conceito de que jogos auxiliam os alunos no processo de aprendizado e aumentam os índices de interesse e competitividade na sala de aula virtual.

**Figura 16 - Incentivo à leitura através da gamificação**



Fonte: GETTY (2020)

Nos primeiros semestres dos cursos de graduação, quando se inicia a educação por projetos, a gamificação possibilita o aprendizado multidisciplinar, ao incentivar o aluno a adquirir o hábito da leitura, de produção e de interpretação de textos utilizando, por exemplo, jogos de tabuleiro ou o de cartas, quando para compreender e para realizar os desafios propostos no jogo necessitará interpretar e redigir alguns parágrafos em determinadas partes do *game*, dando continuidade ao conteúdo aprendido na sala de aula virtual.

**Figura 17 - O ensino remoto e a gamificação como estratégia ativa de aprendizagem**



Fonte: MICROSOFT NEWS CENTER BRASIL: site, 2020.

A dinâmica da gamificação na aula remota da educação por projetos promove o constante contato entre professor e alunos, nas aulas pautadas em transmissões ao vivo, os alunos interagem nos horários previstos para sanar suas dúvidas. As que surgem durante as atividades complementares ao projeto exigem maior organização por parte dos alunos, que as deve registrar para o encontro seguinte. A gamificação faz que os conteúdos interdisciplinares colaborem com o projeto, facilitando a adaptação de cada grupo, de acordo com a maior ou menor evolução daqueles estudantes que dele participam. As avaliações normalmente consistem em atividades criadas pelo professor dentro das normas do jogo no processo de gamificação, levando em conta o conteúdo abordado durante as aulas remotas para cada uma das turmas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a suspensão das aulas presenciais devido à pandemia do novo **Corona vírus** (Sars-CoV-2), as escolas e as IES recorram a novas modalidades de ensino para tentar dar continuidade ao ano letivo de 2020. Nesse contexto de real necessidade, as instituições ofereceram a modalidade de ensino de Ensino Remoto (ER) utilizando recursos do EAD, reformulando a gestão estratégica da própria estrutura organizacional e de seus processos técnicos e administrativos.

O artigo destacou as ferramentas, competências e habilidades necessárias como alternativas para o ensino presencial, que está suspenso temporariamente, para dar continuidade ao processo de ensino-aprendizagem, adotando, na prática do ERE/RRT, as ferramentas e os recursos utilizados habitualmente nas modalidades da EAD para veicular suas aulas *online*.

O modelo do ERE/RRT (Ensino Remoto Emergencial ou Regime Remoto Temporário) foi adotado nesse formato para aquele momento excepcional de afastamento social emergencial, via aulas virtuais nos dias e horários habituais com transmissões *online* que ocorriam com o auxílio das ferramentas tecnológicas (TICs) disponíveis e de fácil acesso, como plataformas, aplicativos e serviços abertos e genéricos de comunicação e interação (*Zoom, Skype e Google Hangouts, Teams*) que permitiram a criação de salas de aulas virtuais, principalmente o *Google Classroom*, que, além das transmissões ao vivo, permite a disponibilização de gravações e atividades complementares.

Observou-se que os cursos EAD são mais autoinstrucionais e que a interação aluno/professor (monitor) acontece mediada pelo AVA. As atividades podem ser síncronas e assíncronas com uma carga horária distribuída entre diversos recursos midiáticos.

O Ensino Remoto centra-se mais no papel do professor que atua em cada uma das disciplinas, as aulas acontecem ao vivo e remotamente, simulando o encontro presencial no formato *online*, o professor da disciplina atende seus alunos em horários predeterminados, com um conteúdo e material didático mais personalizados e ajustados pelo professor de acordo com a

necessidade de sua aula, por isso o cronograma é mais flexível e ajustado para o contexto atual de pandemia, com uma carga horária centrada nas aulas e atividades síncronas.

Sabe-se que o *Ensino Remoto Emergencial foi adotado como uma mudança temporária, uma alternativa na circunstância de crise*, uma solução totalmente remota para um ensino que, de outra forma, seria ministrado na modalidade presencial. Essa mudança para o ERE exigiu que os professores assumissem mais controle do processo de criação, desenvolvimento e implementação de cada aula. O professor tinha que ser a cara da instituição, o que fez perceber que nunca teve um papel tão estratégico. Tanto docentes como alunos têm enfrentado o desafio da mudança para as aulas remotas, pois adaptar toda a dinâmica da sala de aula presencial para os ambientes virtuais demandou investimento de tempo e de tecnologia. Enquanto essa situação perdurar, os professores precisarão de apoio e ajuda para desenvolver as habilidades necessárias para trabalhar e ensinar no ambiente do *ciberespaço*. Pode-se afirmar que nunca a educação foi tão inovadora, com a transformação digital mais rápida que se tem notícia num setor inteiro e ao mesmo tempo.

Na atual situação, em que o Brasil ultrapassou 100.000 óbitos, as escolas e as IES têm aprendido a fazer gestão enxuta e experimentar o estilo *Startup* de conduzir o negócio, ou seja, o ciclo construir, testar, ajustar, construir, testar e aprender a cada aula, a cada dia, a cada semana. E seguirá assim enquanto o afastamento social causado pela pandemia perdurar. Resta esperar que tanto alunos como docentes tenham a disposição as ferramentas necessárias para poder dar continuidade ao processo de ensino/aprendizagem e que a Internet seja disponibilizada para todos. Os semestres vindouros poderão ser **um desafio imenso, trazer um trabalho intenso, mas é a opção mais viável no momento.**

## Referências

ABMES. **EAD ganha impulso com a suspensão das aulas.** 2020. Disponível em: <<https://abmes.org.br>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ALMEIDA, M. **Educação à distância na Internet:** abordagens e contribuições dos ambientes digitais de aprendizagem. Educ. Pesqui (2003). Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000200010>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

AVANTE BRASIL. **Tecnologias Educacionais.** Disponível em: <<https://www.avantebrasil.com.br/>>. Acesso em 03 ago. 2020.

ALVES, L (2019). **Educação à distância:** conceitos no Brasil. Revista Brasileira de Aprendizagem a Distância. Disponível em: <<https://www.aunirede.org.br>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

ALVES. P. (2019). **Hangouts Meet:** app do Goggle para videochamadas pelo PC e celular. Disponível em: <<https://www.techtudosobre/hangouts-meet.html>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

ARAUJO. M.; OLIVEIRA. J.; CASZARINI. E; OLIVEIRA, S. **A gestão da inovação na educação a distância** (2018). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/104-530030>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

ARAÚJO. J. & MARQUESI. S. **Atividades em ambientes virtuais de aprendizagem:** Educação a Distância parâmetros de qualidade. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

CABAÑAS V. Julia (2018). **Aulas virtuales como herramienta de apoyo en la Universidad.** Disponível em: <<https://sis.edu.pe/bal/caba%C3%B1as/CabJ.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

FERREIRA. G. Rossetti (org). **Educação: Políticas, Estrutura e Organização. Ponta Grossa: Atena, v. 7.** Disponível em: <<https://www.arenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2019/05/E-book-Educacao-Politiclas-Estrutura-e-Org.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

GOOGLE *CLASSROOM.* **Google classroom.** Disponível em: <<https://support.google.com/edu/classroom-BR>>. Acesso em: 02 ago.2020.

IPOG. Educação e cultura organizacional. Aula remota não é EAD? Entenda as diferenças e todas as vantagens. Disponível em: <<https://blog.ipog.edu.br/educacao/aula-remota>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

MAIA. C & MATTAR. J. **O ABC da EAD.** 1. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MARQUES. J. **TechTudo.** 2019. Disponível em: <<https://www.techtudo./2019.ml>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

MARTINS, C. **Gestão na educação a distância.** In: Jornada 8. 2012. Disponível em: <<http://recil.grupolpt/bitstream/handle/10437/8474/.pdf1>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

MICROSOFT NEWS CENTER BRASIL. **Respondendo juntos à Covid-19**. Disponível em: <<https://news.microsoft.com/pt-br/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MOURA, G. **Assessoria de Comunicação: cursos EAD**. 2018. Disponível em: <<https://www.edu.ead.br/noticias>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MUSSI, M. **Comunicação e Interatividade em AVA: um estudo de caso**. Revista Educaonline, v. 3, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.latec.ufrj.br/revistaeducacaoonline/numeros.html>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ORTEGA. E. (2020). **Los 7 trucos de Google Meet para conocer**. Disponível em: <<https://computerhoy.com/tecnologia/trucos-google-meet-hangouts-videoconferencia-1>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

RIBEIRO, L. O. (2018) **Gestão de EAD: A importância da estruturação para escolha de modelos adequados**. Revista Novas Tecnologias na Educação. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/renote/article/view/14316>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

RODRIGUES. A. **Ensino remoto na Educação Superior: desafios e conquistas**. SBC Horizontes, jun. 2020. ISSN 2175-9235. Disponível em: <<http://horizontes.sbc.org.br/index.php/2020/06/17/ensino-remoto-na-educacao-superior/>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

SANTANA. C.& PINTO. C. **A ubiquidade no cenário contemporâneo e as demandas de novos letramentos e competências na EAD**. Porto Alegre: Unirede. 2015. Disponível em: <<https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/31>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SANTOS.M. **Todos pela Educação: ensino a distância frente à pandemia da covid-19**. 2020. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/ensino-distanciaemergencial>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SILVA. G. **Interação na sala de aula com o Google Classroom**. 2020. Disponível em: <<https://edu.br/interacao-na-sala-de-aula-google-classroom>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

SILVEIRA. A. **Google for Education**. Disponível em: <<https://googleeducation>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

SOUZA, M. Rangel M. **Redes sociais: análise de mídias para uma educação em rede**. Porto Alegre: Unirede. 2015. Disponível em: <<https://www.aunirede.org.br/revista/index/emrede/article/view/38>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SOUZA M. S. **A Hibridização como caminho para a inovação do ensino-aprendizagem**. Em Rede-Revista de Educação a Distância. Ensino Híbrido ou *Blended Learning*, 2019, v. 6, n. 2. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/464>. Acesso em: 30 jul. 2020.

TORI, R. **Tecnologia e Metodologia para uma educação sem distância.** *Em Rede* 2019. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/educsemdistancia.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

YATAKA.Y. **Hanouts Meet y Versión Clásica.** 2020. Disponível em: <<https://www.basico/google-hangouts-meet-hangouts-clasico>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

## **O COLAPSO DO PROJETO NEOLIBERAL DE JAIR BOLSONARO EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPLEMENTAÇÃO DA RENDA.**

*The collapse of Bolsonaro's neoliberal project in times of pandemic: a brief analysis of income supplementation policies.*

**Giovanna Helena Lopes de Almeida**

Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

[giovannahlopes98@gmail.com](mailto:giovannahlopes98@gmail.com)

### **Resumo**

O presente trabalho discute a derrocada da agenda neoliberal do governo Bolsonaro face a pandemia de Covid-19, analisando ainda a criação de políticas públicas para garantir a renda do trabalhador brasileiro. Neste sentido, o artigo perpassa pelo contexto histórico do liberalismo até o atual cenário brasileiro, explicitando a radicalização do projeto neoliberal a partir do governo Temer. Esta tendência foi mantida por Bolsonaro até 2020, quando, com a pandemia de Covid-19, o governo se viu forçado a implementar políticas públicas para o combate da crise sanitária e econômica. Em uma análise mais detida, faz-se alguns apontamentos acerca das políticas de complementação de renda promovidas pelo Congresso Nacional e pelo governo federal.

**Palavras-chave:** liberalismo; neoliberalismo; pandemia; renda; medidas.

### **Abstract**

This paper discusses the collapse of Bolsonaro's neoliberal agenda in face of the Covid-19 pandemic, also analyzing the creation of public policies to ensure the income of Brazilian workers. On this matter, the article goes through the historical context of liberalism to the current Brazilian scenario, explaining the radicalism of the neoliberal project from Michel Temer's government. This trend was maintained by Bolsonaro until 2020, when, with the Covid-19 pandemic, the government was forced to deploy public policies to fight the health and economic crisis. In a more careful analysis, some notes are made about the income supplementation policies promoted by the National Congress and the federal government.

**Keywords:** liberalism; neoliberalismo; pandemic; income; measures.

## **Introdução**

O liberalismo surge como modelo econômico durante o Iluminismo e atinge o seu auge durante a Revolução Industrial. Após a crise do liberalismo clássico e a implementação do modelo intervencionista, durante o século XX, os ideais neoliberais voltam a ganhar força durante a década de 60. Um novo contexto de crise, dessa vez do Estado de bem-estar social, favoreceu o resgate do livre mercado. No Brasil, o neoliberalismo foi adotado durante a década de 90 e perdurou até os dias atuais, com uma fase de radicalização a partir do governo Michel Temer. Com a eleição de Jair Bolsonaro, o governo federal, junto à equipe econômica, deu seguimento a um projeto ultraliberal até o início do segundo ano de mandato, quando a pandemia de Covid-19 alterou o cenário econômico do país.

### **1. Breve cenário histórico: a estruturação do pensamento (neo) liberal**

#### **1.1 Do liberalismo clássico ao intervencionismo estatal**

O liberalismo clássico tal qual conhecemos desponta enquanto doutrina política e econômica durante o Iluminismo, por volta dos séculos XVII e XVIII, como uma reação ao Estado absolutista. Suas principais raízes vieram da Inglaterra, França e dos Estados Unidos. Para Bobbio, “o liberalismo é uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal de contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social” (BOBBIO, 1998, p. 7, apud STRECK, 2014, p. 39).

No campo do liberalismo econômico, dentre os diversos teóricos, Adam Smith é o seu principal expoente, defendendo a liberdade individual acima de tudo. Para ele, o intervencionismo é um obstáculo ao desenvolvimento econômico.

Todo o pensamento de Adam Smith se baseia na crença de que os indivíduos têm uma propensão natural ao intercâmbio de produtos. Assim, a divisão do trabalho, a redução do tempo dispendido e dos custos empregados resultariam em uma maior competitividade no mercado.

“É precisamente aí que reside aquilo que ficou conhecido como a “mão invisível”, essa força ordenadora do desenvolvimento das iniciativas individuais que não deveria ser interrompida por forças externas, como

aquela que o Estado exercia em favor do estabelecimento de monopólios”  
(CALABREZ, 2020, p. 76)

O economista acreditava que todas mercadorias têm um preço normal, suficiente para pagar a terra, o salário dos trabalhadores e propiciaria ainda certo lucro. Entretanto, em certas ocasiões, a mercadoria não é vendida pelo seu preço normal e sim pelo seu preço efetivo, ou *preço de mercado*, regulado pelo mecanismo da oferta e da demanda. Assim, Smith dirá que há um equilíbrio entre oferta e demanda quando o preço natural e o de mercado se igualam.

Segundo ele, há uma tendência natural que a oferta e a demanda se equilibrem.

“Isso ocorre porque, se em dado momento, alguma mercadoria é produzida em quantidade superior à sua demanda efetiva, algumas das partes que compõem seu preço serão remunerados abaixo do seu valor natural, desincentivando assim os indivíduos a empregarem sua terra ou seu trabalho na produção dessa mercadoria. Isso fará com que a oferta dessa mercadoria comece a se reduzir, ajustando-se à demanda efetiva e igualando novamente seu preço natural a seu preço de mercado”.  
(CALABREZ, 2020, p. 77)

Para que esse dispositivo funcione livremente, Smith pregará que o Estado atue apenas como garantidor desse mecanismo natural, sem lhe impor regras.

O modelo liberal consolidou-se durante os séculos XVIII e XIX, com o capitalismo industrial, e teve grande impacto na vida econômica, social e política da Europa. Com efeito, o chamado *laissez-faire* gerou grandes avanços econômicos em países industrializados e, em especial, na Inglaterra. Com o sucesso do modelo, países de todo o mundo, mas principalmente da Europa Ocidental, foram progressivamente substituindo as práticas mercantilistas de então pelo liberalismo econômico.

Por outro lado, diante da péssima qualidade de vida dos operários fabris que surgem movimentos socialistas, exigindo uma mudança de atitude do poder público, para que ele intervenha no domínio econômico. Um novo senso de justiça social e cooperação inaugurou, durante o século XX, o que hoje conhecemos como Estado Social, ou *Welfare State*. Streck (2014, p. 48) elenca uma série de fatores que influenciaram na transição do Estado liberal para o modelo intervencionista. Em primeiro lugar, está a Revolução Industrial e o acúmulo de capital. Com efeito, a concentração de recursos resultou na formação de monopólios, contrariando a concepção

liberal de desenvolvimento econômico e livre concorrência. Houve ainda o que o autor chama de *proletarização*, ou seja, o processo de urbanização e a mudança nas condições de trabalho, contribuindo para o surgimento de movimentos sociais, impulsionados pela crescente desigualdade social e pelo rechaço ao sistema da *mão invisível*.

Já no século XX, a Primeira Guerra Mundial rompe com a tradição não intervencionista, em face da necessidade de armamento e provisionamento das tropas. Com efeito, a guerra deu origem a um sistema econômico estritamente financiado, regulado e dirigido pelo Estado. Entretanto, o ponto crítico deu-se no final da década de 20, com a quebra da Bolsa de Nova York e a Grande Depressão de 1930. O declínio do mundo globalizado dos negócios se transformou em uma crise mundial. Segundo Berend (2006, p. 61, apud CLEMENTE, 2017, p. 103), “o último prego no caixão do sistema de laissez-faire foi martelado pela Grande Depressão, no início dos anos 1930”. A produção industrial caiu, o endividamento cresceu, trabalhadores assalariados foram assolados pelo desemprego. O período de crise evidenciou a inaptidão do modelo de laissez-faire em restaurar o equilíbrio do mercado mundial.

Assim, como consequência do contexto político e econômico da época, com as graves crises enfrentadas pelas principais economias capitalistas, iniciou-se um período de transição entre o Estado moderno e o contemporâneo. Após a crise desencadeada pela quebra da Bolsa de Nova York, os países haviam retomado políticas protecionistas. As ideias de John Maynard Keynes evidenciaram a necessidade de uma maior atuação estatal, para “salvar bancos e empresas industriais em colapso, para ajudar e defender agricultores, para criar empregos” (BEREND, 2006, p. 67, apud CLEMENTE, 2017, p. 115) e para “barrar uma possível expansão do ideal revolucionário dos soviets” (HONORATO, 2008, p. 26, apud CLEMENTE, 2017, p. 115). Assim, segundo Berend (2006, p. 72, apud CLEMENTE, 2017, p. 116)

## **1.2 Neoliberalismo: o resgate do livre mercado**

Não demorou para que o Estado de bem-estar social começasse a apresentar problemas. Por volta de 1960, países adeptos do modelo mostravam sinais de crise econômica, diante do aumento da atividade estatal e, conseqüentemente, dos gastos. Moraes (2002, p. 15) aponta como principais problemas derivados do Estado de bem-estar social os custos crescentes das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos; os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas; e os resultados desastrosos da

maquinaria política exigida pela implementação desses programas. Neste cenário, ganha espaço o projeto neoliberal.

O neoliberalismo resgata as ideias de livre mercado de Adam Smith e busca deter a intervenção estatal em assuntos econômicos e sociais. Os primeiros a implementar as políticas neoliberais foram Estados Unidos e Reino Unido. Houve uma redução nos gastos públicos, com o intuito de controlar a oferta de dinheiro no mercado. Empresas nacionais foram privatizadas, vez que eram consideradas “ineficientes” por não gerarem lucro. Impostos foram reduzidos, para estimular a produção e o empreendedorismo.

Os principais expoentes do neoliberalismo na segunda metade do século XX foram os economistas Friedrich Hayek e Milton Friedman. Com o crescimento do desemprego e da inflação, eles afirmavam que o governo era a causa e não a solução dos problemas econômicos (HEYWOOD, 2010, apud CLEMENTE, 2017, p. 165). Hayek, por exemplo, considerava que a intervenção do Estado na economia não era apenas uma questão econômica, mas também política. O intervencionismo, para ele, representava uma séria ameaça à liberdade, pois nada impediria a interferência estatal em outras esferas, resultando em governos totalitários.

Assim, o neoliberalismo acredita que os programas de bem-estar criaram uma cultura de dependência, o que destrói iniciativa individual. A valorização do trabalho duro e da responsabilidade individual é um aspecto central do neoliberalismo e se reflete em suas considerações a respeito da pobreza, da desigualdade social e do Estado de bem-estar social.

Lima *et al.* (2019, p. 119) consideram que o neoliberalismo se diferencia do liberalismo clássico no que tange à circulação internacional de capitais e bens, considerando que vivemos hoje em um mundo globalizado. As autoras destacam ainda, como efeitos do neoliberalismo,

“(...) o Estado Mínimo, conduzido pela mínima intervenção estatal na economia e na sociedade; a expansão transnacional, que se refere à possibilidade da expansão das empresas que passam a se determinar como transnacionais; o desenvolvimento da alta tecnologia, porque, nessa conjuntura, é preciso ter esse desenvolvimento para ter acesso a outros mercados, por exemplo, meios de transporte e de comunicação mais avançados e rápidos; exigência de mão de obra qualificada, para atender às necessidades do mercado; e a privatização, regida por uma política de austeridade fiscal (corte nos gastos públicos) que estimula a privatização

de algumas empresas estatais, com o discurso de oferecer serviço de qualidade (BOAVENTURA SANTOS, 2007, apud LIMA; SILVA; SILVA; 2019, p. 119)”.

O Brasil foi o último país da América Latina a ceder aos ideais neoliberais. Havia certa dificuldade em implementar um modelo neoliberal, grande parte por conta da intensa atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 80. Nesta época, o país estava em crise e, com o fracasso do Plano Cruzado (1986/1987), o projeto neoliberal foi ganhando força. Segundo Filgueiras (p. 5), o liberalismo

“(…) que já havia adentrado na maior parte da América Latina, implanta-se no Brasil, com toda força, a partir do Governo Collor. O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações inaugura o que poderíamos chamar da “Era Liberal” no Brasil.”

O projeto neoliberal teve grande apoio da classe média alta, que rejeitavam o Estado de bem estar social, com o qual não se beneficiavam, ainda que ajudassem a financiá-lo com o pagamento de impostos. Embora o modelo não beneficie a classe trabalhadora, o seu discurso encontrava apoio amplo da sociedade, que era a favor das privações e contra os gastos excessivos do Estado. Segundo Boito (2004, apud FILGUEIRAS, p. 8) haveria um “novo domínio ideológico da burguesia no Brasil”.

O processo de implantação e evolução do neoliberalismo no Brasil iniciou-se na década de 1990, com o governo Collor, e consolidou-se no governo Fernando Henrique Cardoso. Na época, o Plano Real, apesar de ampliar a abertura comercial e valorizar a moeda nacional, resultou em elevação das taxas de desemprego. As políticas adotadas pelo então presidente também resultaram em um processo de precarização das condições de trabalho, acentuação das desigualdades sociais e aumento na carga tributária. Ademais, segundo Souza e Hoff (2019, p. 4), FHC adotou políticas econômicas que levaram o país a uma semiestagnação econômica, ficando incapacitado de concorrer com outros países. Segundo elas, o governo na época tentou estabilizar a economia com a alta de juros e adotar a poupança externa. Os preços estabilizaram, mas o país estagnou e contraiu altas dívidas interna e externamente.

Os governos de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, por sua vez, buscaram o crescimento econômico e social brasileiro, com programas de transferência renda, mas atendendo

também aos interesses da classe dominante. A manutenção de políticas neoliberais evitou um conflito com o chamado “bloco dominante”. Segundo Filgueiras (p. 9), o governo Lula deu prosseguimento às políticas adotadas por FHC, colocando em pauta reformas neoliberais como a reforma da previdência dos servidores públicos – sinalizando ainda para uma reforma sindical e das leis trabalhistas – e a aprovação das Parcerias Público-Privadas, dando sequência a uma nova fase de privatizações.

O governo Dilma seguiu com as políticas desenvolvimentistas e de apoio a grandes empresas. Mais recentemente, Dilma modificou a política de juro cambial, no sentido de desvalorizar o real para baratear o investimento produtivo, oferecendo assim certa proteção ao mercado interno. Para Souza e Hoff (2019, p. 4), durante o governo de Rousseff, as políticas públicas estavam frágeis e a população voltou-se mais para o aspecto econômico, com um sentido liberal, ocasião em que se percebeu um desgaste no modelo desenvolvimentista adotado a partir da gestão Lula.

Em um controverso processo de impeachment, Dilma Rousseff deu lugar a Michel Temer na presidência da República. O novo presidente, então, adotou uma estratégia econômica altamente liberal. Dentre elas, é possível destacar a Proposta de Emenda Constitucional nº. 241/2016, que limitou os gastos públicos por 20 anos, diminuindo a ação do Estado no âmbito da proteção social. O presidente também conseguiu aprovar a chamada reforma da previdência, aumentando o tempo mínimo de contribuição de 15 para 25 anos. Importante ressaltar ainda a retirada de importantes metas sociais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017.

Segundo Kroth (2020, p. 3), desde 2016, com a ascensão de Michel Temer à Presidência da República, o Brasil vem adotando medidas ultraliberais, no sentido de atribuir à iniciativa privada a responsabilidade pela retomada do crescimento econômico. A partir de então, várias foram as reformas de controle de gastos e de redução de direitos sociais (teto dos gastos - EC 95/2016, reformas trabalhista e da previdência), além do enfraquecimento de diversos programas e políticas públicas.

Segundo dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o desemprego no Brasil atingiu o seu maior número (12,7%) em 2017, após a aprovação da reforma trabalhista, no mesmo ano. Segundo Kroth (2020, p. 2), a flexibilização da legislação trabalhista fez uma “limpeza” nos trabalhos formais, resultando em um expressivo aumento no número de trabalhadores informais e autônomos (microempresários individuais - MEIs). O autor frisa que

“essas características da economia brasileira e do seu mercado de trabalho demonstram uma grande fragilidade para enfrentar momentos de grande impacto socioeconômico como estamos vivendo agora” (KROTH, 2020, p. 2).

## **2. Agenda econômica do governo Bolsonaro: derrocada do projeto ultraliberal em face da pandemia de Covid-19**

Em 2019, o novo presidente eleito, Jair Messias Bolsonaro, assumiu o poder com uma agenda ultraliberal, capitaneada pelo seu Ministro da Economia, Paulo Guedes. O ministro aposta na estratégia de “demonização da esquerda” para aprovar mudanças profundas, favoráveis ao mercado, às políticas econômicas e à mudança no papel do Estado (SILVA, 2019).

No primeiro ano de mandato, o governo aprovou a chamada Reforma da Previdência, que, dentre outras coisas, aumenta a idade mínima para aposentadoria, reduz o valor médio do benefício e termina, progressivamente, com a aposentadoria por tempo de contribuição. Entretanto, a proposta original do governo incluía mudanças mais radicais. Segundo Rosário (2020, p. 9),

“em relação à proposta original encaminhada pelo governo, o Congresso, depois de muita pressão popular e dos movimentos sociais, não acatou a mudança para o regime de capitalização, as mudanças na aposentadoria de trabalhadores rurais, e alterações no pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao idoso ou à pessoa com deficiência.”

O governo também faz duras críticas às universidades públicas – consideradas “redutos esquerdistas” (SILVA, 2019). Desde a campanha presidencial, em 2018, Bolsonaro propôs reduzir os gastos com as instituições de ensino superior e combater o “marxismo cultural”, supostamente ensinado nas faculdades (SAYURI, 2019). O antigo Ministro da Educação, Abraham Weintraub, por sua vez, tinha planos claros para a privatização do ensino superior. Em várias ocasiões, o então ministro fez diversos ataques às referidas universidades, muitas vezes se utilizando de alegações inverídicas, de modo a justificar os cortes de orçamento, subsídios e bolsas de estudo.

Ainda em 2019, mediante decreto presidencial, houve flexibilização da posse e do porte de armas, atendendo a uma das promessas de campanha de Jair Bolsonaro. Segundo Sefair e Cutrim (2019, p. 2), a ampliação do acesso a armas de fogo promoverá o argumento da defesa pessoal para justificar a violência contra minorias étnicas, de gênero, ou mesmo a pessoas com opiniões políticas distintas. Embora o referido decreto tenha sido revogado, desde o início do governo, já foram

editados seis decretos e oito portarias sobre o tema. Recentemente, Bolsonaro prometeu mais flexibilização para a posse e porte de armas.

O novo marco do saneamento também evidencia a clara tendência neoliberal do governo. De acordo com a nova regulamentação, as empresas públicas terão de competir com empresas privadas em licitação para exploração do serviço. Embora defensores argumentem que a medida universalizará o acesso à água limpa e ao saneamento básico, experiências de países como França e Canadá contrariam as expectativas. Em verdade, existe uma expectativa pelo aumento das tarifas. Segundo Rocha (2020), “por você ter criado uma empresa privada com altíssimo poder de mercado, você passa a não controlar a tarifa. Como você não consegue controlar a tarifa, você acaba tendo preços abusivos para a população”.

Importante ressaltar, no entanto, que, no que tange ao mercado de trabalho, os índices do final de 2019 indicavam uma recuperação, com uma ampliação de contratos flexíveis no mercado formal. O setor de serviços apareceu como o que mais gerou empregos com carteira assinada, correspondendo a 59% do total de vagas. O setor de construção, o mais abalado pela crise econômica, também voltou a contratar, correspondendo a 11% do total e vagas.

Em fevereiro deste ano, a PNAD – Pesquisa Nacional de Domicílios, realizada trimestralmente, apontou que o país somava 38 milhões de trabalhadores informais, e apresentava taxa de desocupação de 11,6%, com 12,3 milhões de desempregados. Ademais, estudos realizados pelo IBGE pouco antes da pandemia demonstram o abismo existente entre as rendas de famílias ricas e pobres. Com efeito, 56% das pessoas que viviam nos domicílios 50% mais pobres possuíam rendimento domiciliar inferior a R\$ 1.000,00 por pessoa.

O primeiro caso de Covid-19 no Brasil foi registrado em 26 de fevereiro de 2020. Desde então, o número de casos cresceu exponencialmente. Diversos estados da federação decretaram quarentena e o consequente fechamento das principais atividades econômicas. Todas as atividades que geravam aglomerações foram impedidas de funcionar. Assim, o comércio fechou, bares e restaurantes passaram a funcionar via delivery, eventos artísticos e esportivos foram suspensos, viagens para dentro e fora do Brasil foram canceladas, e o setor de serviços, em quase a sua totalidade, foi impedido de funcionar. As pessoas só eram autorizadas a sair para atividades essenciais.

Começaram, então, os primeiros problemas. Com a população impedida de circular, as pessoas pararam de trabalhar. Algumas puderam fazer home-office; outras, como os 38 milhões de

trabalhadores informais, por exemplo, perderam a totalidade da sua fonte de renda. Estabelecimentos comerciais, restaurantes e prestadores de serviços em geral passaram a enfrentar dificuldades para arcar com despesas e funcionários, devido à baixa do faturamento. Como efeito direto da redução da atividade econômica, em decorrência do isolamento social, o índice de desemprego aumentou. Segundo dados do PNAD, no trimestre encerrado em maio 2020, a taxa de desemprego havia subido para 12,9%, com um fechamento de 7,8 milhões de postos de trabalho em relação ao trimestre anterior.

Diante do cenário de crise sanitária, o governo federal viu-se obrigado a abandonar a agenda liberal e intervir de forma rápida em diversos setores. Foram formuladas políticas públicas de auxílio à saúde e proteção da população mais vulnerável, do emprego e do setor empresarial.

### **3. Políticas de complementação da renda do trabalhador brasileiro**

Para minimizar os efeitos do desemprego, o Congresso Nacional aprovou a Renda Básica Emergencial, popularmente conhecida como Auxílio Emergencial. Trata-se do pagamento da quantia de R\$ 600,00 a trabalhadores informais, microempreendedores individuais ou contribuintes da Previdência Social que tenham a renda familiar mensal inferior a meio salário mínimo per capita ou três salários mínimos no total e não ser beneficiário de outros programas sociais ou do seguro-desemprego. Nos casos de mulheres chefes de família, o valor a ser recebido será de R\$ 1.200,00. Inicialmente, o projeto previa o pagamento de três parcelas; entretanto, o benefício já foi renovado por pelo menos dois meses. Para Barbosa e Prates (2020, p. 3),

“O valor superior da RBE (Renda Básica Emergencial), se comparada ao PBF (Programa Bolsa Família), traz expectativa de que atue positivamente para uma redução da pobreza e da desigualdade, mesmo durante a pandemia. O valor médio do benefício chega a ser superior à renda domiciliar dos mais pobres – ou seja: para muitos, a representa uma adição de renda inédita. No entanto, o objetivo do programa não é o combate a desigualdades de caráter mais estrutural, mas sim o de conter impactos de um choque exógeno sobre o mercado de trabalho e as condições de vida das famílias”.

Paralelamente, a Medida Provisória nº. 936/2020, também chamada de Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, “estimula que empregadores e empregados

entrem em acordo para redução da jornada de trabalho e do salário” (Barbosa, Prates, 2020, p. 03). Com efeito, a jornada pode ser reduzida em 25%, 50% ou 70%, por até três meses; assim, se a jornada for reduzida em 25%, o trabalhador recebe 75% do salário original, e os outros 25% são pagos pelo valor equivalente ao seguro que teria direito, e vice versa. A medida também prevê a possibilidade de suspensão completa do contrato de trabalho. Segundo Barbosa e Prates (2020, p. 4), até 26 de maio de 2020, foram selados 4,4 milhões de acordos de caráter suspensivo, 1,2 milhão com redução de jornada de 25%, 1,4 milhão com redução de 50% e 991 mil com redução de 70%. Ainda segundo os autores, espera-se que a referida Medida Provisória resulte em uma diminuição da renda domiciliar, aumentando a taxa de pobreza.

Em março, o governo publicou Medida Provisória confirmando o pagamento antecipado do 13º salário dos aposentados do INSS. A primeira parcela foi paga entre 24 de abril e 8 de maio. Ainda em março deste ano, foi lançada uma linha de crédito, realizada pelo Banco Central, que disponibilizou R\$ 40 bilhões para financiamento da folha de pagamento de pequenas e médias empresas – isto é, empresas com faturamento de R\$ 360 mil a 10 milhões -, por dois meses. O recurso estava restrito a trabalhadores que ganham até dois salários mínimos. Como contrapartida, as empresas não podem demitir funcionários neste período. Mais recentemente, em julho, a Medida Provisória nº. 992/2020 institui o CGPE – Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas, com a finalidade de permitir que empresas com faturamento anual de até R\$ 300 milhões tenham acesso mais rápido a linhas de crédito. O texto prevê a concessão de pelo menos R\$ 120 bilhões em empréstimos até o final do ano.

O governo federal também extinguiu o Fundo PIS-Pasep, por meio da Medida Provisória nº. 946/2020, transferindo o seu patrimônio para o FGTS. Assim, o governo antecipou em um mês o prazo final de saque do abono salarial 2019/2020. Ficou autorizado ainda o saque de até R\$ 1.045 do FGTS, por ocasião do estado de calamidade pública provocado pela Covid-19.

#### **4. Modelo social em alta: uma perspectiva intervencionista para o governo Bolsonaro**

Analisando a crise econômica de 2014/2016, Cantu (2020, p. 5) divide a comunidade econômica em duas vertentes: a ortodoxa e a heterodoxa. O autor apresenta, de forma resumida, os argumentos apresentados por ambas as correntes.

“ORTODOXIA:

Considerando o mal produzido pelo intervencionismo estatal em vários momentos da história econômica brasileira e mundial (tradição), o baixo crescimento (objeto) se tornará a regra por muitos anos (futuro) se não enfrentarmos as pressões corporativistas (forças) e implantarmos as reformas para aumentar a produtividade e melhorar o ambiente de negócios (princípio), aperfeiçoando o modelo virtuoso de FHC e Lula e corrigindo os erros da Nova Matriz Econômica (precedente).

#### HETERODOXIA

Considerando o mal produzido pela austeridade em vários momentos da história econômica brasileira e mundial, o baixo crescimento se tornará a regra por muitos anos se não enfrentarmos as pressões do mundo financeiro e elites predatórias e implantarmos medida para fortalecer a indústria e complexificar o tecido produtivo, aperfeiçoando algumas iniciativas corretas dos governos do PT e superando o modelo perverso instaurado por FHC e a austeridade pós-Dilma” (CANTU, 2020, p. 5).

Entretanto, em uma análise do atual cenário econômico mundial, sob a perspectiva da pandemia de coronavírus, o autor observa que alguns economistas ortodoxos já se pronunciam defendendo a intervenção do Estado na economia. Mônica de Bolle, por exemplo, após defender o ajuste fiscal, as privatizações e a abertura da economia, mudou de posicionamento após a pandemia e declarou que “em tempos de calamidade inédita e risco de depressão, metas fiscais e a evolução da dívida tornam-se absolutamente irrelevantes”. Armínio Fraga, por sua vez, sugeriu a expansão do Bolsa Família e a criação de um programa de renda mínima, e Henrique Meirelles propôs “imprimir dinheiro” (CANTU, 2020, p 6).

Bertand Badie (2020) explica que o Estado de bem-estar social foi “assassinado” pelo neoliberalismo. Entretanto, hoje, neoliberais se transformam em verdadeiros “promotores da economia social”, pois acreditam que já não será possível adotar as mesmas políticas do cenário pré-coronavírus, sendo necessário regressar ao que ele chama de “imperativos sociais”.

Ainda assim, no Brasil, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, explicita uma posição extremista, sendo comparado inclusive com Andrew Mellon, secretário do Tesouro dos EUA na época da Grande Depressão de 1930, o qual, diante do cenário de grave crise mundial, nada fez, pois acreditava que o mercado se autorregularia. Segundo Kroth (2020, p. 6),

“em nível de Brasil, o que se percebe é que além do núcleo duro do governo federal não demonstrar habilidade para lidar com os problemas socioeconômicos do país, sua equipe econômica (cita-se Ministério da Economia) está ainda muito atrelada/focada no controle do orçamento público (teto dos gastos) e no corte de despesas, em que pese, que as demais nações do mundo, organismos internacionais e economistas, estejam recomendando fortemente que o momento é de agir e não pensar em endividamento. Agora é necessário gastar, porém gastar no lugar certo!”

De qualquer forma, Cantu (2020, p. 7) acredita estarmos diante de mais um cenário de inversão da estratégia econômica, a qual deve se apresentar muito mais enviesada ao social do que o liberal nos próximos anos.

“Nem o keynesianismo no centro, nem o desenvolvimentismo na periferia se tornaram mainstream no pós-Segunda Guerra Mundial com apenas um choque. Desde o começo do século XX, depressões e guerras tornaram extensas e salientes as experiências da calamidade e da importância de formas de colaboração e coordenação central. No passado, sensibilidades externas e internas à comunidade dos especialistas, antes muito refratárias ao papel do Estado, passaram por uma conversão não somente de argumentos e diagnósticos, mas também da base normativa que as orienta. Pode ser que o contexto presente esteja, da sua própria maneira, proporcionando uma conversão similar” (CANTU, 2020, p. 7).

Neste contexto de ruptura com o neoliberalismo como a melhor tática de superação da crise econômica, é de se questionar quais medidas devem ser adotadas pelos governos central e regional para que o Brasil esboce alguma recuperação econômica no futuro próximo. Kroth (2020, p. 7) aponta que, devido ao montante de recursos necessários, faz-se essencial a atuação conjunta dos entes federados na operacionalização e financiamento das ações – algo que não se viu no país desde o início da pandemia.

Adiante, o autor apresenta como principal medida a ser adotada pelo governo o reforço à renda mínima. Ele recomenda a ampliação do valor concedido pelo Programa Bolsa Família, bem como dos atuais beneficiários. Propõe ainda a ampliação do período do seguro desemprego, o

pagamento de 14º pra aposentados que recebam até um salário mínimo e abatimento de percentual das contas de água e luz.

Para atender a trabalhadores autônomos e informais, Kroth (2020, p. 8) propôs a criação de um programa de renda mínima, em caráter transitório (de quatro a seis meses, por exemplo). Assim, esses trabalhadores que, muitas vezes, dependem do comércio de rua ou prestam serviços, terão uma renda assegurada, desde que preencham a alguns requisitos previamente fixados.

O autor menciona ainda o exemplo do Reino Unido, que contratou pessoas temporariamente para ajudar no combate ao vírus. Essas pessoas auxiliavam pessoas vulneráveis ou desempenhavam tarefas administrativas no sistema de saúde do país, recebendo remuneração para tanto. É uma oportunidade de renda para quem acabou perdendo o emprego durante a crise.

No âmbito empresarial, é interessante disponibilizar uma linha de crédito que acomode micro, pequenas e médias empresas, para que possam lidar com a folha de pagamento e demais despesas por um certo período, sem ter que demitir pessoal. O autor menciona ainda a criação de um instrumento de *lay-off*, ou seja, de suspensão temporária de contratos de trabalho ou redução da jornada, com salários a serem pagos pelo governo. Por fim, há ainda a possibilidade de suspensão de cobrança de tributos para empresas e a extensão de prazos para pagamento de créditos correntes.

Importante destacar que algumas dessas medidas já foram – ao menos em parte – adotadas pelo governo federal. Com efeito, a Renda Básica Emergencial foi essencial para que milhares de brasileiros ultrapassem a crise que invade o país; entretanto, o auxílio foi concedido sem que houvesse qualquer fiscalização quanto aos requisitos para recebimento, favorecendo inúmeras fraudes. Além do recrudescimento da fiscalização, também é necessário ampliar o valor do benefício e fixar um período certo de concessão. A Medida Provisória nº. 936/2020, por sua vez, instituiu, ainda que temporariamente, o *lay-off*. Por fim, a Medida Provisória nº. 992/2020, que instituiu o CGPE, também permitiu um acesso rápido às linhas de crédito, com a provável concessão de pelo menos R\$ 120 bilhões em empréstimos até o final do ano.

Ainda que o governo federal venha caminhando no sentido de criar políticas públicas de minimização da crise, é preciso pensar em medidas de longo prazo e em uma atuação conjunta com governos estaduais e municipais. De qualquer forma,

## Considerações finais

Embora a doutrina liberal tenha gozado de um longo período de popularidade, com a crise econômica mundial provocada pela pandemia de Covid-19, far-se-á necessária uma mudança na estratégia econômica. Como comprovado após a Grande Depressão de 1930, o intervencionismo se apresenta como o melhor modelo de superação da crise provocada pelo capitalismo liberal. Especificamente no Brasil, temos um cenário de desemprego e de vulnerabilidade social muito amplo, o qual demandará ações firmes por parte do Estado.

Em que pese o governo federal, e em especial, o ministro Paulo Guedes, tenham forte caráter liberal, será preciso ceder – como já vêm fazendo, inclusive -, e formular políticas públicas de amparo a trabalhadores, microempresas e populações vulneráveis. Apesar de apresentarem certo avanço nesse aspecto, é necessário implementar medidas mais duradouras, que sejam concebidas em conjunto com os governos regionais para uma maior efetividade.

Especificamente no âmbito da complementação de renda, a ampliação do Programa Bolsa Família e a criação de um programa de renda mínima para trabalhadores informais é ímpar, pois esta é a população mais afetada pelo período de quarentena estabelecido em várias localidades. Por outro lado, uma rígida fiscalização também será bem-vinda, com o fim de evitar fraudes como as que ocorreram durante a concessão do Auxílio Emergencial.

Por fim, importante destacar que a tendência intervencionista se apresenta não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, repetindo o cenário que vimos um século atrás. Parece que teremos um novo *Welfare State* a vista.

## Referências

ALVARENGA, Darlan; SILVEIRA, Daniel. **Desemprego sobe para 12,9% em maio e país tem tobo recorde no número de ocupados.** Portal G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/30/desemprego-sobe-para-129percent-em-maio.ghtml>> Acesso em 29/07/2020.

ANDRADE, Eduardo. **Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas: veja como contratar.** Portal Terra, 2020. Disponível em: <<https://fdr.com.br/2020/07/23/programa-de-capital-de-giro-para-preservacao-de-empresas-veja-como-contratar/>> Acesso em 29/07/2020.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Governo recuperou R\$ 78 milhões após detectar fraudes no auxílio emergencial, diz ministro da CGU.** Portal G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/14/governo-ja-recuperou-r-78-milhoes-a-pos-fraudes-do-auxilio-emergencial-diz-ministro-da-cgu.ghtml>> Acesso em 29/07/2020.

BARBOSA, Jerônimo; PRATES, Ian. **Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia.** Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3630693>> Acesso em 27/07/2020.

**Bolsonaro promete mais flexibilização da posse e do porte de armas.** Diário do Nordeste, 2020. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/bolsonaro-promete-mais-flexibilizacao-da-posse-e-do-porte-de-armas-1.2951849>> Acesso em 29/07/2020.

CALABREZ, Felipe. **Introdução à economia política: o percurso histórico de uma ciência social.** 1ª edição. Editora InterSaberes. Curitiba, 2020.

CANTU, Rodrigo. **A pandemia, os economistas e o fim do neoliberalismo no Brasil.** Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Reflexos da Pandemia 2020, p. 1-10. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://ufpel.academia.edu/RodrigoCantu>> Acesso em 28/07/2020.

CLEMENTE, Augusto Junior, JULIANO, Máira Cabral. **Do Estado moderno ao contemporâneo: reflexões teóricas sobre sua trajetória.** Editora Intersaberes. Curitiba, 2017.

**Coronavírus: Senado aprova auxílio emergencial de R\$ 600.** Senado Federal, 2020. Disponível

em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600>> Acesso em 29/07/2020.

**Desemprego médio em 2017 é o maior da história, diz IGBE.** Revista Veja, 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/desemprego-medio-em-2017-e-o-maior-da-historia-diz-ibge/>> Acesso em 29/07/2020.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales.** Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>> Acesso em 24/04/2020.

**Governo anuncia prorrogação do Auxílio Emergencial por dois meses.** Governo do Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/06/governo-anuncia-a-prorrogacao-do-auxilio-emergencial-por-dois-meses>> Acesso em 29/07/2020.

KADANUS, Kelli. **As ações de Bolsonaro para “armar o povo” – e como elas acabam beneficiando criminosos.** Jornal Gazeta do Povo, 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/acoes-bolsonaro-armas/>> Acesso em 29/07/2020.

KAORU, Thâmara. **Governo confirma antecipação de 13º de aposentados do INSS; veja calendário.** UOL, 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/23/13-salario-aposentados-inss-calendario.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em 29/07/2020.

KROTH, Darlan Christiano. **A economia brasileira frente a pandemia de COVID-19: entre as prescrições e as propostas de governo.** Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/340634459\\_A\\_ECONOMIA\\_BRASILEIRA\\_FRENTE\\_A\\_PANDEMIA\\_DO\\_COVID-19\\_ENTRE\\_AS\\_PRESCRICOES\\_E\\_AS\\_PROPOSTAS\\_DO\\_GOVERNO](https://www.researchgate.net/publication/340634459_A_ECONOMIA_BRASILEIRA_FRENTE_A_PANDEMIA_DO_COVID-19_ENTRE_AS_PRESCRICOES_E_AS_PROPOSTAS_DO_GOVERNO)> Acesso em 27/07/2020.

LIMA, Erika Roberta Silva; SILVA, Francisca Natália; SILVA, Lenina Lopes Soares. **Globalização neoliberal: transformações capitalistas e suas implicações sobre a educação no Brasil.** As transformações do capitalismo no século XXI: um debate contemporâneo à luz do trabalho e da educação. Editora da Universidade Estadual do Ceará, 1ª Edição. Fortaleza, 2019. Disponível em: <[www.uece.br/eduece/dmdocuments/As%20transformacoes%20do%20capitalismo%20no%20seculo%20XXI.pdf](http://www.uece.br/eduece/dmdocuments/As%20transformacoes%20do%20capitalismo%20no%20seculo%20XXI.pdf)> Acesso em 30/07/2020.

MASCIA, Carla. **“Os profetas do neoliberalismo viraram promotores da economia social. É preciso voltar aos imperativos sociais”**. El País, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/ideas/2020-04-06/bertrand-badie-cientista-politico-a-acao-da-oms-se-reduz-a-ler-um-comunicado-todas-as-noites.html>> Acesso em 29/07/2020

MORAES, Reginald C. **Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade**. Revista Educação & Sociedade, vol. 23, n. 80, p. 13-24. Campinas, Setembro 2002.

MOTA, Camilla Veras. **Caged: o que os números do emprego dizem sobre o primeiro ano da economia sob Bolsonaro**. BBC Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51214335>> Acesso em 29/07/2020.

NITAHARA, Akemi. **Informalidade cai, mas atinge 38 milhões de trabalhadores**. Agência Brasil, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/informalidade-cai-mas-atinge-38-milhoes-de-trabalhadores>> Acesso em 29/07/2020.

ORSO, Paulino José. **Liberalismo, neoliberalismo e educação. Roque Spencer Maciel de Barros, um ideólogo da burgueria brasileira**. Tese de doutorado. Unicamp, 2003.

OLIVEIRA, Kelly. **Governo transfere PIS/Pasep para o FGTS e permite saque de R\$ 1.045**. Agência Brasil, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/governo-transfere-pispasep-para-o-fgts-e-permite-saque-de-r-1045>> Acesso em 29/07/2020.

ROSÁRIO, Luana Paixão Dantas. **A necropolítica genocida de Bolsonaro em tempos de pandemia e o projeto ultra-neoliberal**. Centro de Estudos Sociais – CES, 2020. Disponível em: <[https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/sites/osiris/files/OSIRIS\\_Luana%20Paixao%20Dantas%20do%20Rosario.pdf](https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/sites/osiris/files/OSIRIS_Luana%20Paixao%20Dantas%20do%20Rosario.pdf)> Acesso em 25/07/2020.

ROUBICEK, Marcelo. **O novo marco legal do saneamento básico sob análise**. Nexo Jornal, 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/06/25/O-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-sob-analise>> Acesso em 29/07/2020

SAYURI, Juliana. **O governo contra as universidades, em dados e análises**. Jornal Nexo, 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/05/04/O-governo-contra-as-universidades-em-dados-e-analises>> Acesso em 28/07/2020.

SEFAIR, Clara; CUTRIM, Isadora Abreu. **A necropolítica neoliberal e as políticas de austeridade no governo de Jair Bolsonaro.** Revista Píxo, n. 10, v. 3. 2019.

SILVA, Nara Roberta. **Bolsonaro e o novo capítulo do neoliberalismo no Brasil.** Revista Vermelho, 2019. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2019/12/26/bolsonaro-e-o-novo-capitulo-do-neoliberalismo-no-brasil/>> Acesso em 25/07/2020.

SOUZA, Mariana Barbosa; HOFF, Tuize Silva Rovere. **Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 11. Curitiba, 2019. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692019000100256&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100256&tlng=pt)> Acesso em 24/07/2020.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan. **Ciência política & teoria do Estado.** 8ª edição. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre, 2014.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. **A pandemia da Covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais.** Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Economia, n. 004, mai/2020. Disponível em: <<https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2020/05/TROVÃO-2020-PANDEMIA-E-DESIGUALDADE.pdf>> Acesso em 29/07/2020.

# O MODELO DE GOVERNANÇA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A ARMADILHA DO BAIXO CRESCIMENTO

Vinícius Montgomery de Miranda

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar a evolução do déficit fiscal e da dívida pública brasileira, bem como de indicadores econômicos e sociais do país para analisar a relação entre o modelo de bem-estar social, definido na Constituição Federal de 1988, e o baixo crescimento econômico das últimas décadas. O texto pretende ainda comparar dados da economia brasileira e da economia de países desenvolvidos e emergentes para verificar a influência da ação estatal no nível de desenvolvimento do país. A análise dos dados econômicos e sociais permite observar que os países que adotam o modelo de governança do estado de bem-estar social se aprisionam em uma armadilha de baixo crescimento e, assim, apresentam um quadro de indicadores socioeconômicos menos promissores que aqueles de economia mais liberal. O artigo ainda discute as diferenças entre os modelos nacionais de governança e que medidas poderiam ser adotadas para acelerar o crescimento da economia brasileira.

**Palavras-chave:** Dívida pública; Produtividade; Crescimento econômico; Desenvolvimento; Estado de bem-estar social.

## ABSTRACT

This article aims to present the evolution of the fiscal deficit and the Brazilian public debt, as well as the country's economic and social indicators to analyze the relationship between the social welfare model, defined in the Federal Constitution of 1988, and low growth economic situation in recent decades. The text also intends to compare data from the Brazilian economy and the economies of developed and emerging countries to verify the influence of state action on the country's level of development. The analysis of the economic and social data shows that the countries that adopt the governance model of the welfare state are trapped in a low growth trap and, therefore, present a less promising socioeconomic indicator framework than those of a more liberal economy. The article also discusses the differences between national governance models and what measures could be taken to accelerate the growth of the Brazilian economy.

**Keywords:** Public debt; Productivity; Economic growth; Development; Welfare state,

## INTRODUÇÃO

O período compreendido entre o final dos anos de 1980 e o início dos anos de 1990 foi bastante intenso em termos de mudanças geopolíticas e de transformações tecnológicas. Em 1989, após décadas de embates ideológicos entre países capitalistas e socialistas, a Queda do Muro de Berlim representou a evidência mais contundente do fracasso econômico do bloco socialista. A economia de países socialistas, em diversas ocasiões, se revelou incapaz de produzir riqueza sem a liberdade de escolha de consumidores e produtores. Brown (2011) explica que a taxa de crescimento da economia soviética entrou em uma espiral de ruína desde o final dos anos de 1950. Todo esse enredo de fracasso foi coroado com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, fato que motivou o incremento das relações comerciais entre países dos blocos então antagônicos e a expansão do comércio global, principalmente com a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1994 (MAIA, 2004).

De mais a mais, o ano de 1991 foi especialmente importante por outra ruptura que transformou o mundo: a substituição da tecnologia analógica pela digital. Diversas invenções e descobertas tecnológicas produziram através do tempo uma revolução silenciosa (Ramos, 2018), que culmina, naquele ano, com o surgimento da rede mundial de computadores (*World Wide Web*), chamada de Internet. Simultaneamente, ocorre a primeira transmissão de sinal digital de celular, o que permitiu a concepção da telefonia móvel e a troca de mensagens SMS. As relações entre pessoas e entre empresas nunca mais seriam as mesmas. Todo um conjunto de transformações na forma de se comunicar, de produzir, de comercializar e de distribuir produtos e serviços é ativado com a telefonia móvel e a Internet.

A redução das barreiras ao livre comércio aliada à evolução e ao barateamento dos meios de comunicações e de transportes aceleram o processo de integração global, que se convencionou chamar de Globalização. Para Ianni (1995), a globalização é um processo complexo e multifacetado de integração transnacional e transcultural, que envolve atividades humanas e não-humanas. Esse processo tem se desenrolado ao longo de toda história da humanidade, trazendo mudanças significativas em diversos aspectos da vida. Em sua dimensão econômica, a globalização amplia o mercado das empresas, acirra a competição e potencializa a divisão do trabalho. O resultado é o aumento das opções de compra por parte do consumidor, a maior qualidade de produtos e serviços e o aumento da eficiência produtiva, entre outros. Dupas (2001) aponta o incremento nas taxas de desemprego como uma consequência negativa da integração dos mercados globais. Martins (2009), entretanto, destaca que o fracasso das políticas desenvolvimentistas e intervencionistas adotadas em vários países ao redor do globo é que limitam as possibilidades de manifestação do ciclo de prosperidade. Bartholomew (2016) é mais incisivo e afirma que a principal variável que denota o fracasso do estado de bem-estar social é o desemprego, que cresceu mesmo com o aumento do gasto público. Esse modelo de governança, que elege o Estado como principal agente das decisões econômicas de um país, foi institucionalizado após as Guerras Mundiais, com repercussão na organização da produção, no comércio e nos indicadores socioeconômicos de todos os países.

Bodart (2017) apresenta uma análise das Constituições de diferentes países e atesta que desde o início do século XX, elas têm se tornado cada vez mais lenientes com o compromisso de limitar o poder estatal, que, então, se tornou protagonista das mudanças sociais formuladas pelos seus autores. O problema é que à medida que o Estado assumia obrigações constitucionais, o espaço para as liberdades individuais e o direito de propriedade se estreitava. Porções cada vez maiores de regulamentações, controles e burocracia se faziam necessários para impor o planejamento central, sem contar o fardo da carga tributária, habitualmente nociva ao crescimento econômico.

Para Constantino (2008), a Constituição Federal de 1988 é um reflexo da mentalidade paternalista dos brasileiros, que creem na onipresença estatal para a solução de todos os seus

problemas. Almeida (2018) apresenta as críticas de Roberto Campos à Constituição de 88, que ele considerava demagógica e estatizante, além de ter criado um multipartidarismo excêntrico, que mais tarde resultaria na ingovernabilidade do país. O fato é que a social democracia institucionalizada nessa constituição, que promete saúde, educação, segurança, aposentadoria, cultura, esportes, infraestrutura e muitos outros serviços fez explodir os gastos públicos, que por sua vez passaram exigir dos entes federativos aumento da tributação e endividamento público. Iorio e Roque (2019) mostram que mesmo com a carga tributária próxima de 41% do PIB (dados de 2018), o estoque da dívida bruta ultrapassou a cifra de R\$ 5,5 trilhões. Tamanha voracidade arrecadatória aliada a esse passivo assombroso explicam a baixa produtividade da economia brasileira, que, há décadas, se mantém na armadilha do baixo crescimento, com reflexos negativos na qualidade de vida de seus cidadãos (MIRANDA, 2019).

### **Objetivos do Artigo**

Este artigo objetiva apresentar a evolução do déficit fiscal e da dívida pública brasileira, em conjunto com indicadores econômicos e sociais, para atestar se o modelo de governança do estado de bem-estar social, definido na Constituição de 1988, logrou êxito em possibilitar aos cidadãos brasileiros uma qualidade de vida superior, quando comparado a países que adotaram o modelo de governança liberal.

### **Metodologia**

A metodologia utilizada nesse artigo é a Pesquisa Explicativa, onde se pretende identificar os fatores que, a partir da Carta Magna brasileira reduzem a eficiência da economia brasileira, e, portanto, mantêm o baixo crescimento econômico e o subdesenvolvimento do país.

#### **O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL**

Schumpeter (1909) define o estado de bem-estar social como uma organização política que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nesse caso, o Estado torna-se responsável por fornecer diversos serviços públicos como saúde, educação e segurança, com o pressuposto de assistir os cidadãos de baixa renda. Embora a democracia tenha sido criada no século V a.C., em Atenas, na Grécia, a democracia atual, com sufrágio universal, é obra recente. É nessa democracia representativa que o estado de bem-estar social encontrou a circunstância ideal para sua difusão.

Hoppe (2014) mostra que a participação dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial foi decisiva para a substituição definitiva do modelo de governo da monarquia pela república democrática, especialmente na Europa e países ocidentais. Assim, para este autor, inicia-se um processo global de transferência de renda de agentes econômicos mais produtivos para os menos produtivos. A produtividade e a poupança são preteridas em favor da burocracia estatal e do consumo. O modelo de governança do estado de bem-estar social ganha força como provedor de serviços públicos sustentado pela tributação do setor privado. Entretanto, Geller (2019) alerta que sem crescimento populacional ou aumento constante de produtividade, o estado de bem-estar social é insustentável. O problema é que o aumento da longevidade, a redução da natalidade e a onipresença estatal contribuem para o aumento dos gastos públicos e redução da eficiência econômica, o que limita a geração de riqueza.

Carrino (2017) adverte que ao contrário do que é prescrito na teoria do multiplicador keynesiano, o aumento dos gastos do governo não estimula a demanda, mas gera maior carga tributária, maior inflação e aumento do endividamento público. Portanto, o protagonismo estatal no estado de bem-estar social, ao contrário de suas intenções, não parece produzir melhor qualidade de vida para as populações. Pelo contrário, o excesso de gastos públicos tem sido apontado como a principal causa da estagnação da produtividade e do crescimento econômico em diversos países (MITCHELL, 2019).

O quadro 1 apresenta a evolução dos gastos públicos como percentual do PIB, em diferentes países. É possível notar que a partir da adoção maciça do estado de bem-estar social, na década de 1960, os gastos públicos mais que duplicam, com reflexo no aumento da tributação sobre o setor produtivo.

Mitchell (2019) argumenta que ao contrário do que se possa imaginar, o aumento dos gastos governamentais nesses países e em todos aqueles que adotam o modelo do estado de bem-estar social não necessariamente resultou em enriquecimento ou melhoria de indicadores sociais, pois, todos os países retratados no quadro 1 eram considerados desenvolvidos antes de 1960. Por outro lado, McTigue (2018) mostra que a austeridade fiscal, a redução da interferência estatal na economia e as desregulamentações adotadas na Nova Zelândia, a partir de meados da década de 1980, aumentaram a produtividade da economia e levaram aquele país a posições de destaque nos rankings de indicadores econômicos e sociais.

Quadro 1 – Gastos governamentais como percentual do PI

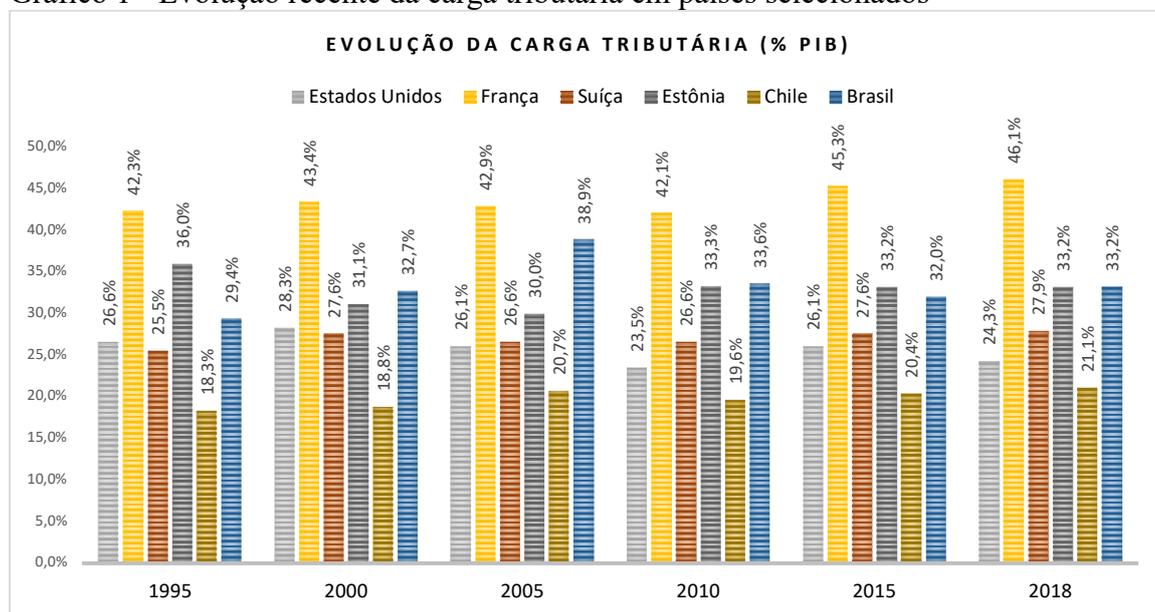
Países	1870	1920	1960	1980	1990	2000	2009
Alemanha	10,0%	25,0%	32,4%	47,9%	45,1%	45,1%	47,6%
Austria	10,5%	14,7%	35,7%	48,1%	38,6%	52,1%	52,3%
Canadá	-	16,7%	28,6%	38,8%	46,0%	40,6%	43,8%
Espanha	-	8,3%	18,8%	32,2%	42,0%	39,1%	45,8%
EUA	7,3%	12,1%	27,0%	31,4%	33,3%	32,8%	42,2%
França	12,6%	27,6%	34,6%	46,1%	49,8%	51,6%	56,0%
G. Bretanha	9,4%	26,2%	32,2%	43,0%	39,9%	36,6%	47,2%
Itália	13,7%	30,1%	30,1%	42,1%	53,4%	46,2%	51,9%
Japão	8,8%	14,8%	17,5%	32,0%	31,3%	37,3%	39,7%
Suécia	5,7%	10,9%	31,0%	60,1%	59,1%	52,7%	52,7%
Suíça	16,5%	17,0%	17,2%	32,8%	33,5%	33,7%	36,7%
Média	10,5%	18,5%	27,7%	41,3%	42,9%	42,5%	46,9%

Adaptado pelo autor. Fonte: Mitchell (2019).

Geller (2017) cita o Chile, que assim como a Nova Zelândia, a Irlanda e a Suíça, optou por um modelo de governança mais liberal, com liberdade de comércio internacional e ausência de barreiras à importação de bens. O resultado dessa escolha é a melhor alocação de recursos e o baixo custo dos produtos, com elevação do padrão de vida da população. Rallo (2014) apresenta as transformações econômicas e sociais materializadas nos países bálticos da Lituânia, Estônia e Letônia, após medidas de limitação do gasto público, liberalização do setor privado e redução da ingerência estatal na economia. Com efeito, houve uma verdadeira revolução produtiva. A estabilidade decorrente de orçamentos equilibrados elevou a confiança dos investidores e ampliou a taxa de poupança. A taxa de desemprego arrefeceu e a atividade econômica floresceu.

O gráfico 1 apresenta a evolução da carga tributária no Brasil e em países que adotam o modelo de governança do estado de bem-estar social e em países de modelo mais liberais. É possível observar que a carga tributária na França e no Brasil aumenta a partir da década de 1990. Nos Estados Unidos e na Suíça, a tributação se mantém em torno de 25% do PIB. No Chile, país de economia mais liberal, a tributação se mantém próxima de 20% do PIB, portanto, abaixo dos demais países, aqui retratados. Na Estônia, há redução da carga tributária, seguida de estabilidade na taxa de tributação.

Gráfico 1 - Evolução recente da carga tributária em países selecionados



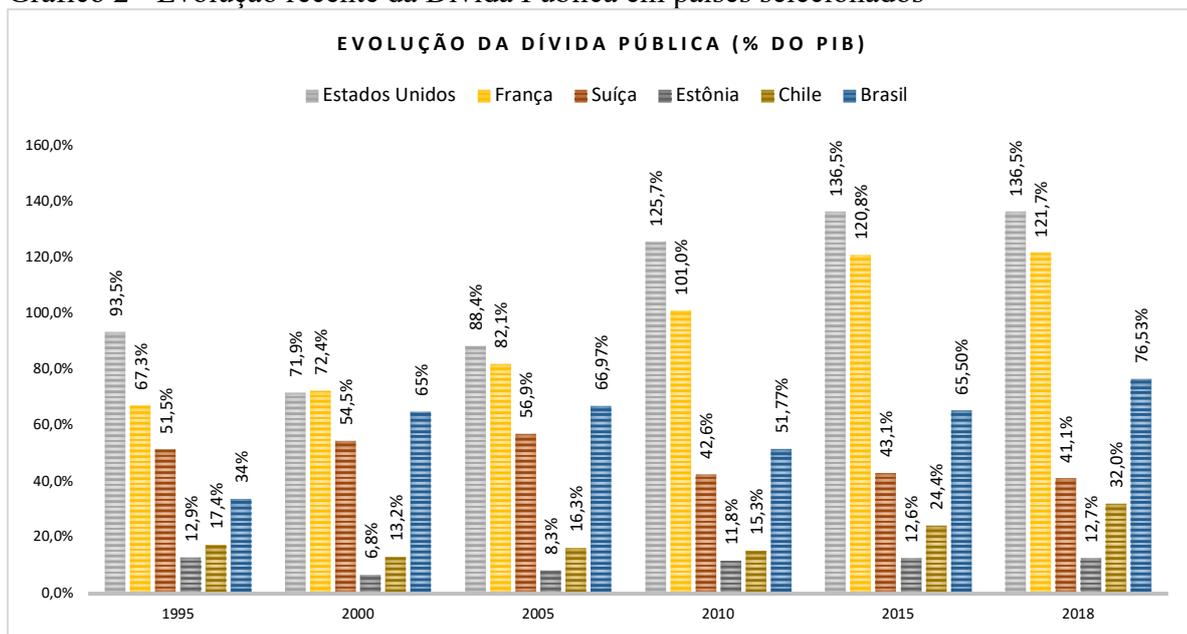
Fonte: elaborado pelo autor com dados da OCDE e do Tesouro Nacional.

Apesar da amostra reduzida de países, o gráfico 1 confirma que o aumento dos gastos governamentais é a principal causa do aumento da tributação. Bernardino (2015) utiliza a Curva de Laffer para explicar que o aumento da fiscalidade nem sempre resulta em maior receita fiscal. A partir de um determinado grau de taxação, a relação entre tributação e arrecadação se torna inversa, com prejuízo dos cofres públicos. Isso ocorre porque o excesso de tributos reduz a produtividade da economia, os investimentos e a geração de empregos e renda, com perda de arrecadação.

Na impossibilidade de aumentar a carga tributária indefinidamente e pela inviabilidade de emitir moeda, os governos social-democratas resolveram eleger o endividamento como opção à manutenção do estado de bem-estar social, diferentemente dos liberais que acreditam nas soluções de mercado. Assim, a dívida pública dos primeiros segue ascendente, asfixiando ainda mais o setor produtivo. Não é surpresa, portanto, que os países de maior gasto público e menor liberdade de iniciativa são aqueles com maior carga tributária e maior dívida pública, como é o caso da França. O contratempo nesse caso é que quanto maior o tamanho do Estado e suas regulamentações, menor a probabilidade de inovação e o desenvolvimento de novos negócios. Assim, no médio e no longo prazo, o ciclo virtuoso da prosperidade torna-se cada vez mais eventual. A taxa de poupança encolhe e os investimentos rareiam. O desemprego se eleva e a inflação se torna renitente, exigindo aperto monetário. Evidentemente que nessas condições, a qualidade de vida fica comprometida e o saldo do estado de bem-estar social se revela o exato oposto de sua intenção.

O gráfico 2 confirma a premissa de Molyneux (2009) de que o Estado inevitavelmente cresce se não houver a vigilância permanente da sociedade para limitá-lo. O aumento dos gastos públicos e da dívida pública em percentual do PIB sugere que o Estado não tem cumprido sua função de servir à sociedade, mas essa, é que tem sustentado um Estado cada vez mais inchado, ineficiente e implacável contra a criação de riqueza.

Gráfico 2 - Evolução recente da Dívida Pública em países selecionados



Fonte: elaborado pelo autor com dados da OCDE e do Banco Central do Brasil.

Os dados dos países apresentados no gráfico 2, com exceção da Suíça e da Estônia, confirmam a dificuldade de conter o crescimento do Estado. A alternativa encontrada para sustentar a expansão estatal tem sido o aumento do endividamento público, com todas as mazelas decorrentes.

## O SURGIMENTO DO ESTADO E A DIFICULDADE MANTÊ-LO SOB CONTROLE

A escassez acompanha o homem desde o início dos tempos. Por gerações tem sido preciso usar dos talentos, do raciocínio, da inventividade e da colaboração para transformar o ambiente inóspito em que se vive em um espaço de maior segurança e conforto, onde a sobrevivência seja menos improvável. Por isso, o desafio basilar da existência humana é aceitar a limitação dos recursos e refletir sobre suas decisões, de modo a otimizar a valia dos bens naturais disponíveis. Com o tempo, as aldeias e os povoados descobriram a importância das trocas e da divisão do trabalho. Cada grupo se concentrava na atividade que dominava e o fruto do trabalho era transacionado com outros grupos. O resultado desse processo de colaboração e trocas é a agilidade na produção, a melhoria da qualidade do produto e a otimização do uso dos recursos escassos. Ou seja, o homem descobriu que a especialização e a liberdade para realizar trocas comerciais aumentavam a produtividade e produziam riqueza. Também entendeu que a acumulação de capital é uma poderosa alavanca para multiplicar a riqueza criada, expandir a produtividade e estimular a inovação.

Todavia, uma ruptura no curso da história humana fez surgir o Estado, que é um sistema de organizações políticas e sociais com a pretensão de organizar a vida em sociedade. O filósofo Thomas Hobbes justifica a existência do Estado e o monopólio da força legítima para evitar a guerra de todos contra todos, uma vez que os agrupamentos de seres humanos ficavam cada vez maiores e mais propensos ao conflito.

Hoppe (2016), por sua vez, argumenta que a existência do Estado é uma contradição jurídica que não se sustenta diante da lógica. O autor pondera que o Estado é constituído por homens e foi criado para controlar e regulamentar a sociedade, mas pergunta: “quem controla

e regula o Estado?”. Rothbard (2011) complementa esse raciocínio mostrando que enquanto o poder social (do domínio do homem sobre a natureza) suplantara o poder estatal, as forças criativas e produtivas do homem elaboravam novas formas de transformar a natureza em seu benefício. Porém, quando o Estado suplanta o poder social, ele acaba confiscando os frutos da criatividade e do esforço humano para os seus próprios fins em detrimento da coletividade. Por isso Molyneux (2009) reitera que nenhum limite constitucional é capaz manter um Estado mínimo, ainda que este seja o desejo da maioria. Invariavelmente, após um certo tempo, o Estado volta a se agigantar. Este processo recorrente faz aumentar as despesas públicas, a tributação sobre o setor produtivo e, por fim, o endividamento, que compromete a capacidade futura de geração de riqueza.

É nesse contexto que esse artigo pretende avaliar o crescimento do Estado brasileiro, especialmente após a Constituição de 1988, para ratificar o tema em tela de que, o protagonismo estatal traz mais dano à sociedade que o ambiente de livre mercado.

## **A EXPANSÃO ESTATAL E A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA**

A análise da realidade brasileira corrobora a preocupação dos autores liberais. Afinal de contas, como seria possível explicar o subdesenvolvimento de um país tão rico em recursos naturais, de grande população e de dimensões continentais? O que, afinal, mantém o Brasil cativo na armadilha do baixo crescimento, envolto em problemas que se presumia há muito superados?

Garschagem (2015) faz uma revisão histórica do processo de estatização da sociedade brasileira. O autor mostra que apesar dos lampejos de desenvolvimento de um ambiente comercial livre e empreendedor no Brasil colônia, a coroa portuguesa adotou desde os primórdios, uma política intervencionista que impediu a prosperidade do país. Além, é claro, de incutir uma cultura estatista e patrimonialista, que persevera até os dias atuais. A análise histórica das decisões de governos permite perceber que a interferência estatal na vida privada, no passado e no presente, tenta enquadrar o modo de vida do brasileiro à conformação da ideologia no poder e seu entorno, e também aos projetos dos grupos de pressão, que se empenham em ditar os rumos da sociedade. Assim, não apenas a esfera econômica fica ao alcance dos tentáculos do Leviatã estatal, mas os costumes e as demais áreas da vida do cidadão são alvo da ambição burocrata onipresente.

A obra de Garschagem esclarece que o estatismo brasileiro é uma realização secular, que atravessa o positivismo do século XIX, o coronelismo da República Velha, o populismo de Getúlio Vargas, o desenvolvimentismo do Regime Militar, e se consolida com a Constituição de 1988. Orleans e Bragança (2017) assegura que, embora o país tenha um povo aguerrido e inventivo, suas leis e constituições não reconhecem a aspiração de liberdade e o espírito empreendedor do brasileiro. Para este autor, a Constituição de 1824, a primeira do Brasil independente, inspirada na Constituição americana, limitava o poder estatal. Porém, as Cartas Constitucionais seguintes foram progressivamente restringindo a iniciativa individual ao conceder atribuições e primazia à autoridade pública, em detrimento das decisões autônomas e descentralizadas.

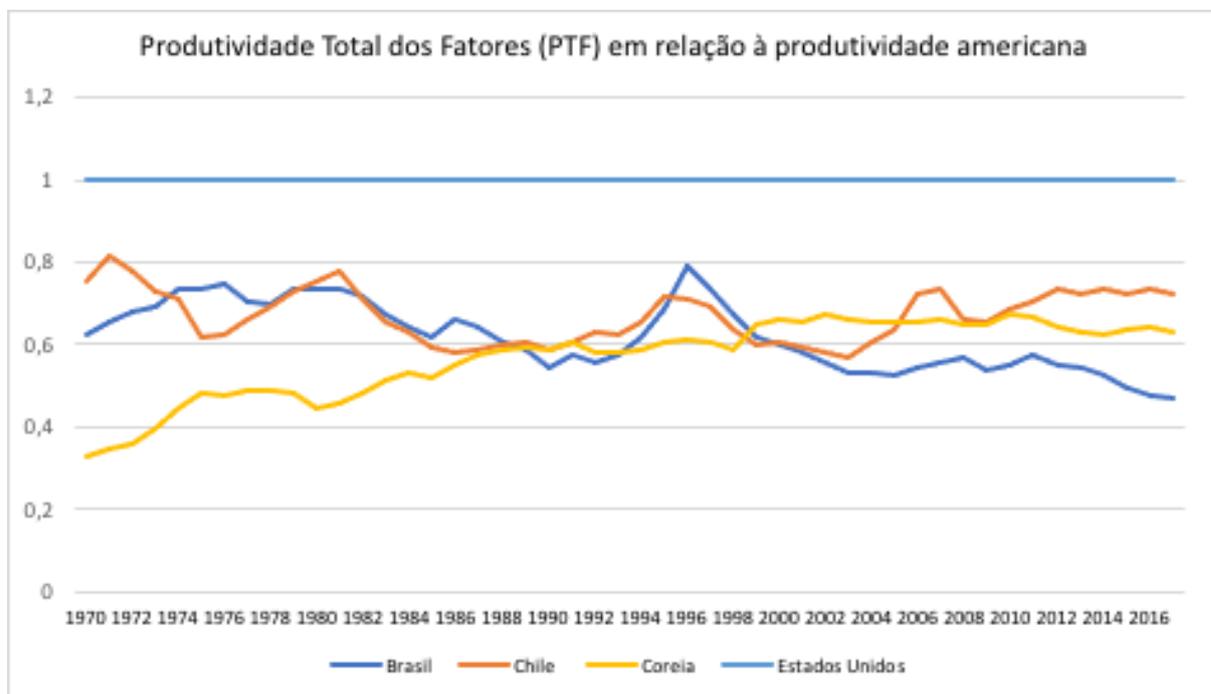
A fé desmesurada no planejamento central é, portanto, a causa fulcral da estagnação do Brasil, da América Latina e de todos os países que adotam esse modelo de governança. Por mais qualificado que seja o corpo administrativo da autoridade central, é racionalmente impossível que as decisões dos burocratas sejam mais eficientes que as decisões de milhões de indivíduos, cada qual com necessidades, problemas e circunstâncias diferentes. Por isso que quanto menor o grau de liberdade de uma sociedade, menos inteligente é a alocação dos recursos escassos. Qual a lógica de se pagar para o Estado ser o intermediário na contratação de serviços médicos, serviços educacionais, planos de aposentadorias, entre tantos outros?

Contra-argumentar que sem o assistencialismo estatal a classe mais pobre estaria desassistida é completamente inconsistente com a realidade observável. Países como Hong Kong, Nova Zelândia, Cingapura, Suíça, Coreia, Estônia e outros alcançaram um padrão de vida superior, não por consequência da tutela do Estado, mas sim, por sua segurança jurídica e institucional, respeito à propriedade privada, baixa tributação, livre comércio com estrangeiros, facilidades de empreender e pouca regulação (Rallo, 2017).

No Brasil, ao contrário dos países citados, desde a Constituição de 1988, a interferência estatal na vida privada só aumentou. O relatório *Doing Business 2020* do Banco Mundial coloca o Brasil na posição 124ª, entre 190 países, quando analisa o ambiente de negócios do país (Endeavor, 2019). O país é destaque negativo no que diz respeito aos custos, aos procedimentos e ao tempo para se abrir um negócio. As 1.500 horas/ano despendidas no *compliance* tributário mantém o Brasil como pior país do mundo na complexidade para pagamento de tributos. A resolução de insolvência de empresas também se destaca negativamente. A demora para a recuperação de créditos é reportada como insana, afinal, ela aumenta o custo transacional, agrava o custo do capital, adiciona riscos ao processo empreendedor, reduz investimentos, e claro, dificulta a geração de novos empregos.

O Estado mastodôntico concebido pela Carta Magna de 1988, com seu excesso de regulamentação, tributos pungentes e burocracia desmedida, acorrenta a produtividade da economia brasileira, prejudica o empreendedorismo e bloqueia a inovação. Nessa conjuntura, a produtividade se exaure e a geração de riqueza perde forças. É isso que retrata o gráfico 3, quando se compara a Produtividade Total dos Fatores (PTF) da economia brasileira a de outros países. Nos últimos anos, ao contrário do Chile e da Coreia, por exemplo, a produtividade brasileira piorou em relação à americana (índice 1). Entre outros motivos destacam-se a falta de inserção tecnológica na produção e a capacitação deficiente da mão de obra.

Gráfico 3 – Evolução da Produtividade Total dos Fatores em países selecionados

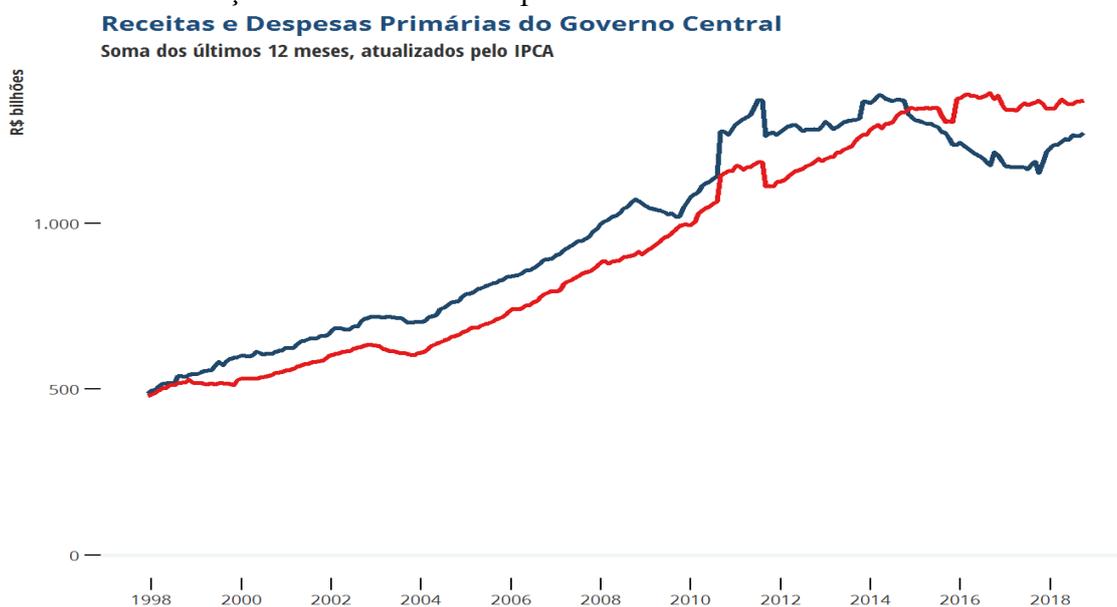


Fonte: elaborado pelo autor com dados da *Penn World Table 9*.

O Portal Exame (2016) apresenta um estudo do economista Naercio Menezes, que mostra a produtividade da mão de obra brasileira, estagnada desde 1985. Baixa escolaridade, inconsistência curricular e falta de foco nas reais necessidades do mercado profissional são algumas das hipóteses que explicariam a inércia da produtividade laboral. A fato é que sem evolução da produtividade da mão de obra e da PTF, a competitividade econômica fica comprometida, os investimentos tornam-se tímidos e a atividade econômica permanece estacionada. Como o Estado segue sua trajetória de expansão, além de semear obstruções ao setor produtivo, a receita tributária não é suficiente para sustentá-lo. Resta, então, o endividamento público, que acaba por comprometer o desenvolvimento atual e futuro do país.

O gráfico 4 mostra a limitada capacidade de geração de excedentes financeiros, ao apresentar a evolução das Receitas e das Despesas primárias do Governo Central, corrigidas pela inflação (IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo). As despesas primárias representam os gastos públicos, exceto o dispêndio com o pagamento dos juros da Dívida Pública, que crescem consistentemente desde o final da década de 1990. É possível observar que à medida que os gastos públicos crescem, a receita tributária aumenta na mesma proporção até 2014, consistente com o aumento da tributação neste período, apresentado no gráfico 2, mas também com a evolução da produção, especialmente na primeira metade da década de 2000. A partir daquele ano, o excesso de intervencionismo, a política fiscal expansionista, o controle de preços e os demais equívocos de gestão da época resultam em uma profunda crise econômica (Roque, 2017), que rebaixa a arrecadação federal. Logo, as despesas superam a arrecadação, que não é mais suficiente para fazer frente sequer às despesas correntes. A dívida pública que já vinha em trajetória crescente, dispara, conforme gráfico 5, restringindo ainda mais o espaço para a expansão da atividade de produção.

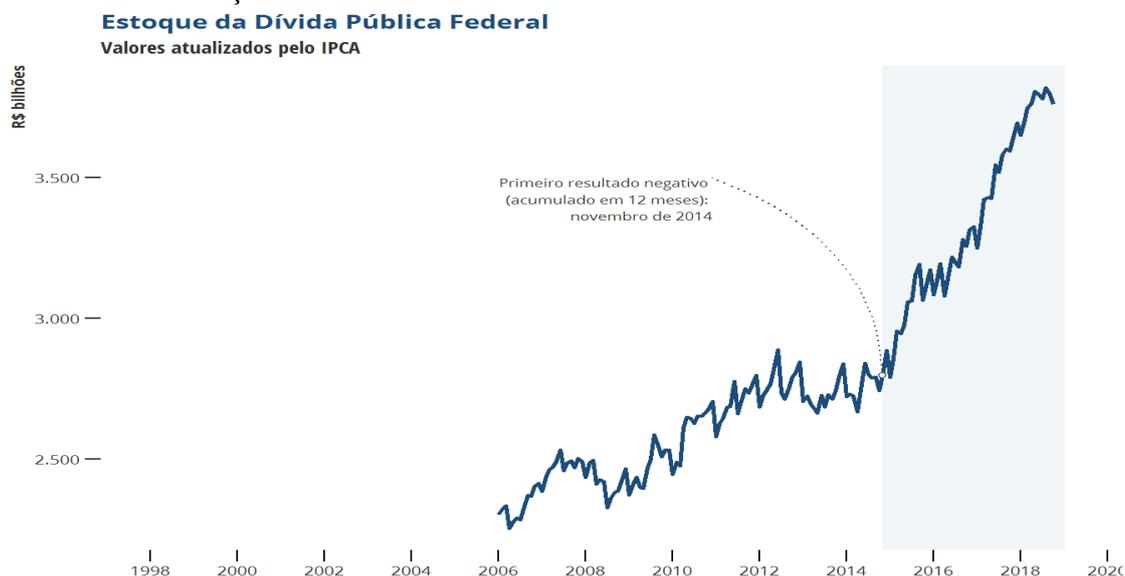
Gráfico 4 – Evolução das Receitas e Despesas Primárias



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2020).

A combinação de déficit fiscal elevado, dívida pública em trajetória ascendente e carga tributária restrigente é tóxica para a atividade econômica. Surgem pressões para novos apertos tributários, aumenta o nível de risco para novos investimentos, cresce a volatilidade da taxa de câmbio. Natural que, então, a economia cresça muito aquém de seu potencial, com prejuízo do empreendedorismo, da inovação e da geração de empregos. Ambiente congruente com a degradação dos indicadores sociais e declínio da qualidade de vida.

Gráfico 5 – Evolução da Dívida Pública Federal



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2020).

O quadro 2 apresenta o resultado fiscal brasileiro, a carga tributária e a dívida pública geral em função do PIB e ainda as taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita. É possível observar que mesmo com uma carga tributária elevada, o resultado nominal das contas públicas, que envolve o pagamento dos juros da dívida pública, é negativo. Isto é, a arrecadação de tributos não é suficiente para sustentar os gastos públicos. A partir de 2014, com o início da crise econômica e a decisão governamental de aumentar ainda mais os gastos públicos, até mesmo o resultado primário se torna deficitário. Assim, deixa de existir receita tributária para pagar os juros da dívida pública. Logo, essa dívida entra em uma trajetória ascendente e a consequência na atividade econômica é imediata, conforme dados de crescimento do PIB, no quadro 2. O país entra em uma grave crise econômica e mesmo com gastos públicos elevados a economia não reage. O PIB per capita despenca incríveis 9% de 2014 para 2017 e, então, segue em uma trajetória de crescimento píffio.

Quadro 2 – Resultado Fiscal, Dívida Pública e Crescimento do PIB

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Resultado Primário	2,13%	2,19%	2,29%	1,27%	2,03%	2,13%	1,79%
Resultado Nominal	-3,09%	-2,19%	-0,80%	-3,22%	-1,18%	-2,00%	-1,27%
Carga Tributária	33,36%	33,95%	34,11%	33,14%	33,56%	35,31%	35,86%
Dívida Pública	55,48%	56,72%	55,98%	59,21%	51,77%	51,27%	53,67%
Crescimento % PIB	3,96%	6,07%	5,09%	-0,13%	7,53%	3,97%	1,92%
Crescimento % PPC	2,80%	5,01%	4,05%	-1,11%	6,54%	3,02%	1,00%
Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resultado Primário	1,41%	-0,35%	-1,95%	-2,54%	-1,80%	-1,69%	-1,23%
Resultado Nominal	-2,07%	-4,70%	-8,57%	-7,62%	-6,98%	-6,19%	-5,50%
Carga Tributária	35,95%	32,42%	32,02%	32,16%	32,32%	33,15%	33,17%
Dívida Pública	51,54%	56,28%	65,50%	69,84%	73,74%	76,53%	75,79%
Crescimento % PIB	3,00%	0,50%	-3,55%	-3,28%	1,32%	1,32%	1,14%
Crescimento % PPC	2,13%	-0,39%	-4,35%	-4,08%	0,54%	0,50%	0,85%

Elaborado pelo autor, com dados do Tesouro Nacional Transparente (2020).

O estado de bem-estar social brasileiro, com gastos públicos elevados, não é capaz de preservar a renda de seus cidadãos na crise, nem de fazê-la crescer de forma sustentada, quando

há reversão positiva do ciclo econômico. Para confirmar essa tese, pretende-se analisar, a seguir, se a implantação da constituição que consolidou o Estado regulador, a partir de 1988, foi capaz de melhorar os indicadores econômicos sociais do Brasil no sentido pretendido.

#### DADOS SOCIOECONÔMICOS E A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

A análise dos dados socioeconômicos da realidade brasileira nesses últimos trinta anos corrobora a preocupação de economistas liberais de que o modelo do estado de bem-estar social é incapaz de promover melhorias significativas na qualidade de vida da população.

Na educação, por exemplo, apesar do aumento de gastos públicos na área, conforme apresenta Mendes (2015), o Brasil continua patinando no Teste PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes). O quadro 3, elaborado a partir da nota geral de cada país nas quatro últimas edições do teste PISA, mostra a incapacidade da educação brasileira em preparar sua juventude para o nível de competição produtiva equivalente àquele encontrado nos países desenvolvidos.

Rachewsky (2019) cita ainda a existência de um abismo cognitivo entre o ensino da rede pública e da rede privada, resultado de um modelo de educação progressiva, sem foco na inovação, no desenvolvimento de talentos ou na qualificação da mão de obra para o mercado de trabalho, e muito mais interessado em difundir ideias coletivistas e manter privilégios corporativos.

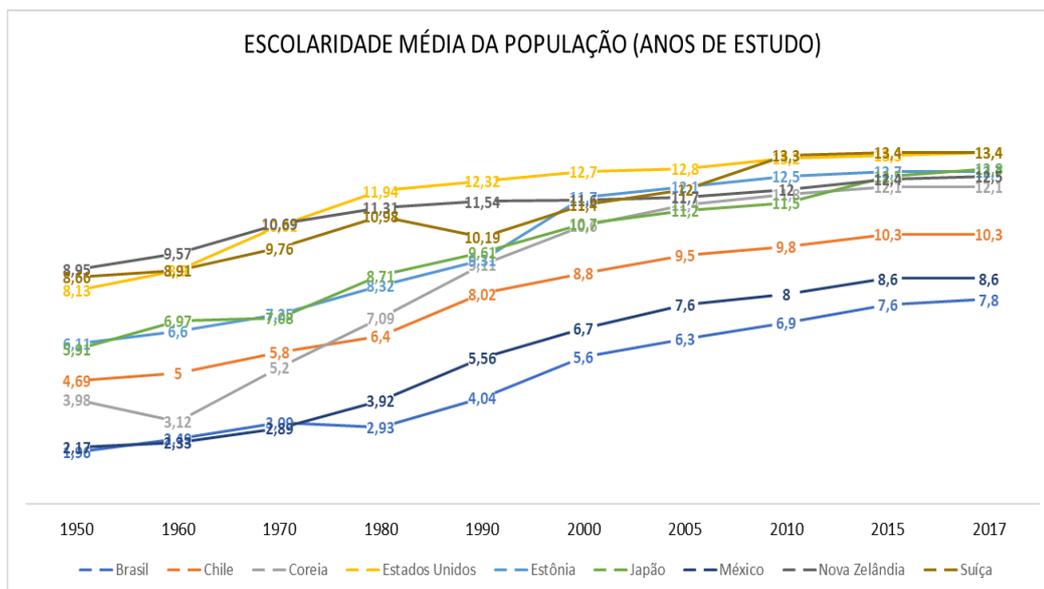
Quadro 3 – Resultado Geral do Teste PISA em países selecionados

Teste PISA	2009	2012	2015	2018
Alemanha	497	508	509	498
Argentina	398	396	-	402
Austrália	515	512	503	503
Brasil	412	407	407	413
Chile	449	441	459	452
Coreia	539	536	517	514
Estados Unidos	500	498	497	505
Estônia	501	516	519	523
Finlândia	536	524	526	520
Japão	520	538	516	504
México	425	424	423	420
Suíça	501	509	492	484

Elaborado pelo autor, com dados da OCDE (2020).

O gráfico 6 mostra que o modelo educacional brasileiro foi incapaz de aumentar a escolaridade no ritmo necessário para o desenvolvimento do país, como ocorreu na Coreia, que na década de 1960 tinha escolaridade equivalente à brasileira e hoje alcança 12,1 anos de estudo. No Brasil, os atuais 7,8 anos de escolaridade média é um índice muito abaixo da maioria dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Portanto, se a educação brasileira falha em preparar a mão de obra para o mercado de trabalho, por falta de foco, por baixa qualidade e por insuficiência de tempo em sala de aula, torna-se compreensível a estagnação da produtividade laboral. As consequências previsíveis do modelo de educação predominantemente estatal são a baixa capacidade de inovação industrial, empreendedorismo anêmico, restrita proatividade da mão de obra, renda mediana e poucos investimentos produtivos.

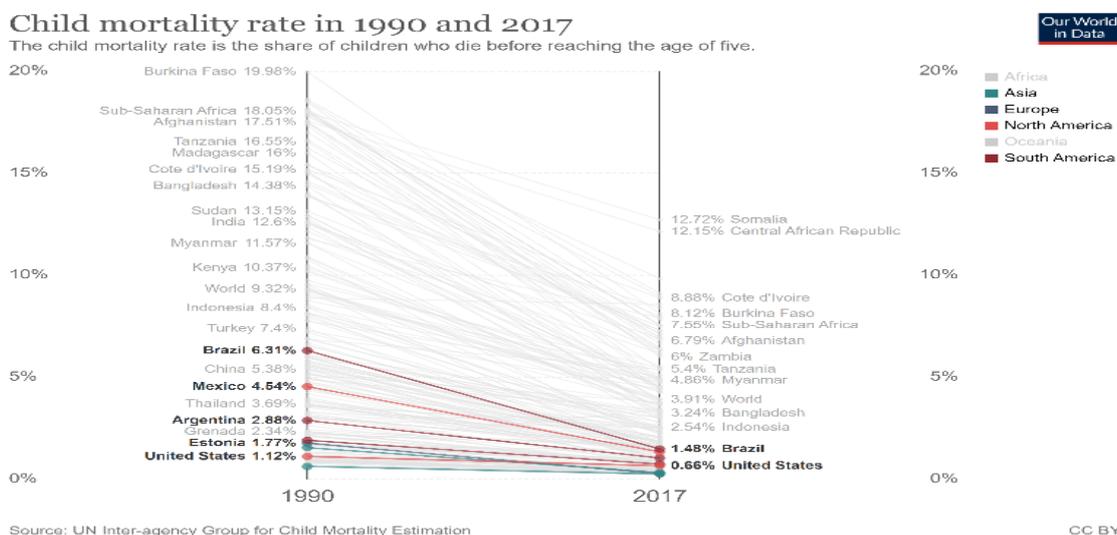
Gráfico 6 – Evolução da Escolaridade média em países selecionados



Fonte: Our World in Data – Oxford University (2020).

Na saúde, o quadro não difere muito daquele retratado na educação. Apesar da redução da taxa de mortalidade infantil, mostrada no gráfico 7 e da elevação da expectativa de vida (gráfico 8), o Brasil continua tendo resultados incompatíveis com a posição de 9ª maior economia do mundo.

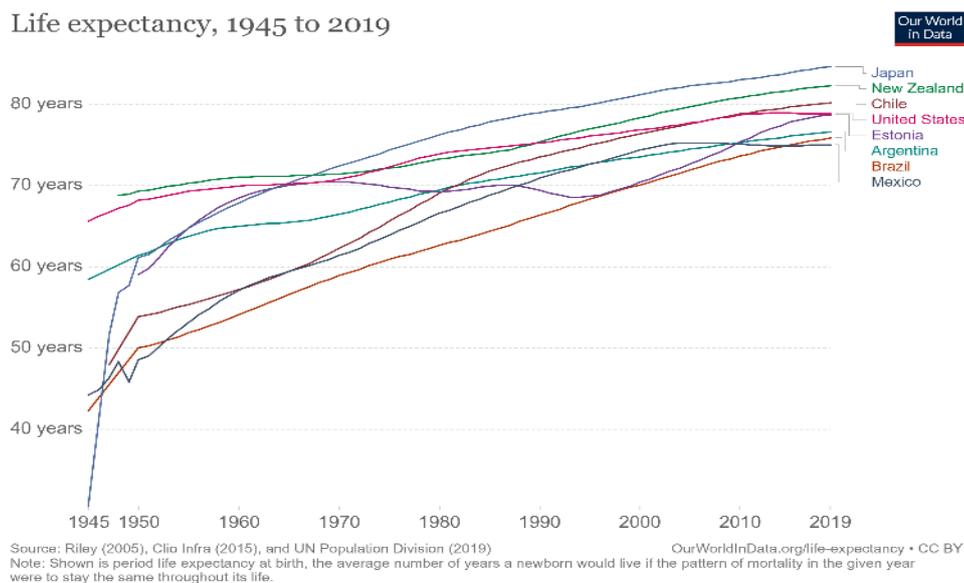
Gráfico 7 – Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil em países selecionados



Fonte: Our World in Data – Oxford University (2020).

Certamente a baixa eficiência da gestão estatal de hospitais públicos, da segurança pública, da infraestrutura de estradas e do saneamento básico contribuem para esses números, aquém do esperado para um país de tamanha potencialidade. Há problemas ainda com doenças endêmicas, como a dengue, a malária e a febre amarela, elevados índices de violência, trânsito caótico nas grandes cidades, meios de transportes inadequados, previdência deficitária, corrupção e vários outros. Muitos desses problemas são causados pela insistência em um modelo de governança que elege a iniciativa estatal como preferencial na provisão de serviços, em detrimento da maior eficiência e inovação da iniciativa privada.

Gráfico 8 – Evolução da Expectativa de Vida em países selecionados



Fonte: Our World in Data – Oxford University (2020).

O quadro 4 mostra que apesar da posição de destaque entre as 10 maiores economias do planeta, o Brasil apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) incompatível com seu potencial de crescimento e com sua elevada carga tributária. Países como o Chile, Estônia e Coreia de economia muito mais livres da onipresença estatal têm colhido resultados socioeconômicos muito mais satisfatórios. A posição 144ª entre 180 países avaliados pelo Índice de Liberdade Econômica da *Heritage Foundation* mostra como o Estado brasileiro limita a livre atuação da iniciativa privada na produção de bens, no fornecimento de serviços e na criação de soluções para o benefício dos cidadãos brasileiros.

A forte correlação entre a liberdade econômica e desenvolvimento humano (Silva, 2017) sugere que se o Brasil quiser melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos, deverá trocar o modelo de governança do estado de bem-estar social por um modelo mais liberal, onde a influência estatal seja reduzida ao nível mínimo necessário e suficiente. Não é por acaso, portanto, que países mais livres como a Austrália, Suíça e Nova Zelândia estejam entre os mais desenvolvidos e os de maior qualidade de vida. Os dados mostram que de fato, a liberdade se traduz em prosperidade e qualidade de vida.

Quadro 4 – Posição pelo tamanho do PIB, carga tributária (% do PIB), posição no ranking de liberdade econômica (ILE) e no índice de Desenvolvimento humano (IDH)

Países	PIB (2018)	Carga Tributária (% PIB)	ILE (2020)	IDH (2014)
Alemanha	4º	41,3%	27º	6º
Argentina	25º	28,8%	149º	40º
Austrália	14º	28,5%	4º	2º
Brasil	9º	36,6%	144º	75º
Chile	41º	21,1%	15º	42º
Coréia	10º	24,3%	25º	17º
Estados Unidos	1º	26,4%	17º	8º
Estônia	98º	33,2%	10º	30º
França	6º	42,2%	64º	22º
Japão	3º	31,4%	30º	20º
México	15º	16,1%	67º	74º
Nova Zelândia	52º	32,7%	3º	9º
Suíça	20º	28,1%	5º	3º

Elaborado pelo autor, com dados da *Heritage Foundation*, *countryeconomy.com*, OCDE e PNUD (2020).

O quadro 5 mostra que ainda há um longo caminho a percorrer, se o Brasil deseja beneficiar seu povo com novas oportunidades de trabalho e de escolha. O grau de abertura econômica, soma das exportações e das importações sobre o PIB, revela que a economia brasileira se encontra entre as mais fechadas do planeta. A média mundial de abertura econômica e a média dos países emergentes é pelo menos o dobro da média brasileira. Esse insulamento autoimposto é um vórtice aniquilador de riqueza. Enquanto o corporativismo empresarial e os grupos de pressão articulam isenção fiscal e proteção contra a concorrência estrangeira, o consumidor final tem o seu poder aquisitivo depreciado ao pagar mais caro pelos bens que adquire, além de prescindir do poder escolher produtos e serviços de maior qualidade. O que os beneficiários dos favores estatais não compreendem é que a limitação das possibilidades de intercâmbio comercial e tecnológico com o exterior compromete o bem-estar de todos, inclusive de si próprio, ao limitar o potencial transformador da divisão do trabalho e da especialização produtiva. Países integrados ao livre comércio internacional e expostos à competição global, como o Chile e o México, atraem investimentos, agregam produtividade, aprimoram vantagens competitivas e mais cedo ou mais tarde atravessam a linha divisória que separa os países emergentes dos desenvolvidos. Assim, adversidades como o desemprego, a inflação, o acesso precário à saúde, ao saneamento básico e à educação, entre outros, tornam-se transponíveis pela capacidade de ajustamento do livre mercado, que rapidamente mobiliza meios para superar qualquer tribulação. Isto posto, não surpreende a efervescência dos negócios e a qualidade de vida em países livres como Hong Kong, Cingapura, Estônia, Suíça, Coreia e outros. A liberdade atrai investimentos que aumentam a produção, geram empregos e espalham a riqueza por toda a sociedade, elevando o conforto geral, ao contrário da solução estatal, que concentra poder e exacerba a disparidade social.

Quadro 5 – Evolução do grau de abertura econômica em % do PIB de países selecionados

Países	2005	2010	2015	2018
Alemanha	35,2%	39,5%	42,7%	43,5%
Austrália	19,3%	20,2%	20,6%	22,1%
Brasil	13,0%	10,8%	13,0%	14,1%
Chile	35,4%	34,3%	29,4%	28,6%

Coreia	36,1%	48,4%	42,5%	42,0%
Estados Unidos	12,5%	13,9%	13,7%	13,6%
Estônia	68,5%	71,9%	76,5%	75,3%
México	27,1%	30,4%	35,5%	40,1%
Nova Zelândia	28,6%	28,4%	27,2%	27,8%
Reino Unido	26,0%	29,2%	28,1%	30,7%
Suíça	49,6%	58,0%	55,5%	59,0%
Mundo	26,8%	28,1%	28,0%	28,9%
Emergentes	36,6%	32,9%	29,7%	30,1%

Elaborado pelo autor, com dados da UNCTADSTAT (2020).

### A SUBSTITUIÇÃO PELO MODELO DE GOVERNANÇA LIBERAL

Se o modelo de governança do estado de bem-estar social produz resultados tão ruins, por tanto tempo e em tantos os países, o que impede o completo abandono desse modelo? Robinson e Acemoglu (2012) mostram a relação entre as instituições políticas e a resistência à mudança. A garantia do direito de propriedade, o estímulo à inovação e ao empreendedorismo, comuns nas sociedades livres, destravam o ciclo de prosperidade econômica, além de gerar novos polos de poder econômico, com potencial de estremecer o *status quo* político. Isso explica toda sorte de barreiras que o estado de bem-estar social costuma erigir contra a livre iniciativa: burocracia, regulamentações, complexidade da legislação, exigências acessórias, entre outras.

Nos países de economia liberal não há privilégios e proteção contra a maior eficiência e a capacidade de inovação dos novos entrantes. A competição e a livre associação entre empresas produzem uma seleção natural entre os fornecedores de produtos e serviços, liderada pelo consumidor final, que é quem determina o nível de qualidade dos bens demandados e o preço que se deseja pagar por eles. Assim, cabe ao Estado apenas definir as regras de uma competição justa, sem interferir no processo natural de destruição criativa e de busca por soluções dos problemas do cotidiano. Logo, a alocação eficiente de recursos, a divisão do trabalho e a especialização da mão de obra aumentam a produtividade, o que assegura novos recursos e energia para maior produção e inovação. No final das contas, a liberdade dispara um processo de desenvolvimento das relações de produção e de comercialização que propicia a multiplicação da riqueza e eleva o grau de satisfação social.

Essa lógica da economia de mercado, que as instituições políticas brasileiras insistentemente rechaçam, seguramente, alçariam o país a um outro estágio de desenvolvimento e de realização de seu imenso potencial econômico. A elevada liquidez dos mercados nacional e internacional, pronta para financiar projetos de longo prazo, como aqueles necessários para a modernização da infraestrutura brasileira, encontra os embaraços criados pelos artífices da Carta Constitucional, que consolidou o estado de bem-estar social brasileiro. Portanto, as chaves que libertariam o Brasil da armadilha do baixo crescimento, inaugurando um ciclo de enorme inversão de capital são os esperados choques de segurança jurídica e de desregulamentação. Nem a mais elevada rentabilidade é capaz de atrair capital diante do labirinto de normas e regras estabelecidas na legislação brasileiras. Por outro lado, se as regras do jogo se tornarem claras, com o reconhecimento do direito de propriedade e a liberdade de associação, desprezar tamanha oportunidade de remuneração do capital no Brasil seria impensável.

Por tudo isso, a difusão do conhecimento e dos princípios liberais torna-se fundamental para contrapor a resistência do poder político, das corporações e do sindicalismo contra a

abertura econômica, a redução da burocracia e as reformas modernizantes que o país tanto precisa para converter seu potencial em qualidade de vida, prosperidade e conforto para seus cidadãos.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 consagrou o modelo do estado de bem-estar social como a solução definitiva para que o país alcançasse o tão esperado nível de desenvolvimento. A Carta Magna foi promulgada prometendo a melhoria da qualidade de vida a partir da atuação direta do aparato estatal. Então, o Estado brasileiro assumiu formalmente a responsabilidade por entregar serviços como saúde, educação, segurança e aposentadoria, entre outros, a todos os brasileiros. Porém, tudo indica que não houve a menor preocupação com o cálculo do custo que a onipresença estatal encravaría nas costas do setor produtivo da economia. Para piorar, a junção do patrimonialismo histórico, do improvisado, da esperteza e do corporativismo sindical fez do Estado brasileiro um organismo avesso à eficiência e à inovação. As práticas de meritocracia, uso de indicadores de eficiência e de resultados, há muito adotadas no setor privado, são refutadas em nome da estabilidade no emprego e da manutenção de supostos direitos inalienáveis, suportados, é claro, pela elevada tributação sobre os agentes produtivos.

Assim, à medida que o Estado se distendia para controlar praticamente todas as atividades econômicas existentes, o contingente de servidores inchava e a folha salarial abarcava praticamente toda a receita tributária que respingava nos cofres públicos. O crescimento do estamento burocrata, o apadrinhamento político e as forças corporativas sindicais trabalhavam sem descanso por mais regulamentações, mais privilégios e, claro, mais tributação em nome da expansão dos benefícios sociais. Não demorou para que a taxa fosse insuficiente para sustentar a voracidade do Leviatã estatal. Sem a possibilidade de imprimir moeda para alimentar as despesas públicas correntes que cresciam sem descanso, restou pendurar a conta da ganância nas costas das gerações futuras. Então, o endividamento público irrompe, trazendo graves restrições ao investimento, à atividade empreendedorial e à geração riqueza. Assim, o Estado-grande se transforma no principal responsável pelo baixo crescimento econômico, pela baixa produtividade e estagnação do IDH brasileiro.

O excesso de burocracia, a insegurança jurídica, a mão de obra pouco qualificada, a tributação aguda e o elevado endividamento público são todos sintomas do exagero estatal e, ao mesmo tempo, são causas da acanhada produtividade da economia, que limita investimentos e restringe a geração de novos negócios. Compreensível que nesse cenário o desemprego seja elevado, que a moeda seja desvalorizada e que a inflação seja de difícil controle. O resultado final é um nível de desenvolvimento muito abaixo do potencial do país, além de qualidade de vida comparável a países muito mais pobres e desprovidos de riquezas naturais.

Naturalmente que a situação retratada nesse artigo seja reversível. Contudo, é necessário, antes de mais nada, uma mudança de *mindset*. São décadas, talvez séculos, de uma cultura de dependência do Estado, de aversão à competição internacional e de incapacidade de aceitar a liberdade econômica como a chave para a prosperidade. Todos os países que ousaram enfrentar o corporativismo estatal e delimitaram o alcance de sua autoridade, preservando a liberdade e a responsabilidade dos agentes privados, alcançaram maior prosperidade, conforto e bem-estar. É nesse sentido que conhecer as consequências de curto, de médio e de longo prazo das decisões econômicas deve servir de alerta a empresários, empreendedores e cidadãos comuns, para que a lógica e a racionalidade econômica prevaleçam no momento da tomada de decisão. A teoria e o empirismo mostram que as decisões descentralizadas são e sempre serão muito mais eficientes para alocar os escassos recursos disponíveis, de forma a aumentar o bem-estar da população, ao trazer-lhe conforto, prosperidade e esperança de dias melhores.

## Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Por que as Nações Fracassam**. Rio de Janeiro: Editora Campus – Elsevier, 2012.

ALMEIDA, P. R. (Org.). **A constituição contra o Brasil: Ensaio de Roberto Campos sobre a constituinte e a constituição de 1988**. 1 ed. São Paulo: LVM Editora, 2018

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BARTHOLOMEW, J. **The welfare of nations**. London: Catho Institute, 2016.

BERNARDINO, M. Sempre há alternativas: o Brasil não precisa de mais impostos e sim de mais austeridade. **Instituto Liberal**, 22 out. 2015. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/sempre-ha-alternativas-o-brasil-nao-precisa-de-mais-impostos-e-sim-de-mais-austeridade/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BODART, B. Para que servem os Direitos Sociais? – ou: 100 anos de Constituições que prometem mundos sem fundos. **Mises Brasil**, 7 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2625>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRANCO, L. A escolaridade dobrou no Brasil mas a produtividade estagnou. **Exame**. São Paulo, 16 fev. 2016. Disponível em: < <https://exame.com/revista-exame/a-escolaridade-dobrou-no-brasil-mas-a-produtividade-estagnou/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BROWN, A. **Ascensão e queda do comunismo**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011.

CARRINO, I. Os gastos do governo são o grande inimigo do crescimento econômico. **Mises Brasil**, 5 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2715>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CONSTANTINO, R. A Constituição besteiro. **Instituto Liberal**, 8 out. 2008. Disponível em: < <https://www.institutoliberal.org.br/biblioteca/artigos-gerais/colaboradores/colaboradores-a-constituicao-besteiro/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

COUNTRYECONOMY. Disponível em: <<https://pt.countryeconomy.com/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social**. 3 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

ENDEAVOR BRASIL. Doing Business 2020: os indicadores que interferem no crescimento das empresas. Disponível em: < <https://endeavor.org.br/ambiente/doing-business-2020/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

GARSCHAGEM, B. **Pare de acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o estado**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GELLER, A. P. Como a Nova Zelândia e o Chile transformam vacas, ovelhas, uvas e cobre em automóveis de qualidade. **Mises Brasil**, 22 out. 2017. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2617>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Hoje, a Finlândia. Amanhã, o mundo. As sociais-democracias em seu último suspiro. **Mises Brasil**, 13 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=3025>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

HERITAGE FOUNDATION. 2020 Index of Economic Freedom. Disponível em: <<https://www.heritage.org/index/ranking?version=1202>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

HOPPE, H. **Democracia: o deus que falhou**. 1ed. São Paulo: LVM Editora, 2014.

\_\_\_\_\_. A existência do estado é, acima de tudo, uma contradição jurídica. **Mises Brasil**, 2 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/article/2257/a-existencia-do-estado-e-acima-de-tudo-uma-contradicao-juridica>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995.

IORIO, U. J.; ROQUE, L. A explosiva situação fiscal do governo brasileiro – em dois gráficos. **Mises Brasil**, 4 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2828>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MAIA, J. M. **Economia internacional e comércio exterior**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINS, E. L. Um Olhar sobre a Globalização. **Mises Brasil**, 29 abr. 2009. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/article/274/um-olhar-sobre-a-globalizacao->>. Acesso em: 15 jul. 2020.

McTIGUE, M. Como a Nova Zelândia reduziu o estado, enriqueceu e virou a terceira economia mais livre do mundo. **Mises Brasil**, 23 out. 2018. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2260>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MENDES, M. O Governo Federal gasta pouco com educação? **Instituto Braudel**, 20 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/04/20/o-governo-federal-gasta-pouco-com-educacao/>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

MIRANDA, V. M. O Brasil na Armadilha do Atraso. **Instituto Liberal**, 17 out. 2019. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/o-brasil-na-armadilha-do-atraso/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MITCHELL, D. Dois desafios para os social-democratas defensores do intervencionismo estatal e de um estado grande. **Mises Brasil**, 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2682>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

MOLYNEUX, S. Por que um estado mínimo inevitavelmente leva a um estado máximo? **Mises Brasil**, 17 out. 2009. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=291>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

OECD DATA. Disponível em: < <https://data.oecd.org/>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

ORLEANS e BRAGANÇA, L. F. Como as Constituições brasileiras foram gradualmente acabando com a liberdade de trabalhar. **Mises Brasil**, 19 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/BlogPost.aspx?id=272>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

OXFORD UNIVERSITY. Our World in Data. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PENN WORLD TABLE version 9.1. Disponível em: <<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

PNUDBRASIL. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

RACHEWSKY, R. O problema da política educacional brasileira (primeira parte). **Instituto Liberal**, 09 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/politica/problema-da-politica-educacional-brasileira-primeira-parte/>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

RAMOS, R. A Era Digital e a Economia do Século XXI. **Brasil de Fato**. Recife, 19 set. 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefatope.com.br/2018/09/19/artigo-or-a-era-digital-e-a-economia-do-seculo-xxi>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

RALLO, J. R. Os países bálticos e seu exemplo de recuperação robusta. **Mises Brasil**, 6 fev. 2014. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1798>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Os países bálticos e seu exemplo de recuperação robusta. **Mises Brasil**, 11 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/article/2741/suica-e-cingapura-sao-ricas-por-cao-de-seu-sistema-financeiro>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

ROQUE, L. Como o governo brasileiro transformou uma recessão em uma profunda depressão. **Mises Brasil**, 26 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/article/2694/como-o-governo-brasileiro-transformou-uma-recessao-em-uma-profunda-depressao>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

ROTHBARD, M. N. A anatomia do estado. **Mises Brasil**, 24 jul. 2011. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1053>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

SILVA, A. G. O IDH de um país está ligado ao seu grau de liberdade econômica? **Instituto Liberal**, 17 abr. 2017. Disponível em: < <https://www.institutoliberal.org.br/blog/economia/o-idh-de-um-pais-esta-ligado-ao-seu-grau-de-liberdade-economica/>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

SCHUMPETER, J. On the concept of Social Value. **Quartely Journal of Economics**, v.23, p. 213-232, 1908-1909. Disponível em: <<https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/schumpeter/socialval.html>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE Disponível em:  
<<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/divida-publica-federal>>. Acesso em: 21 jul.  
2020.

THE WORLD BANK. Relatório *Doing Business*. Disponível em:  
<<https://portugues.doingbusiness.org/pt/reports/global-reports/doing-business-2020>>. Acesso  
em: 21 jul. 2020.

UNCTADSTAT. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/EN/>>. Acesso em: 21 jul.  
2020.

## **O PAPEL DO ESTADO NA ORIGEM E NA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA MOEDA À LUZ DA ESCOLA AUSTRÍACA DE ECONOMIA**

Otavio Ferrari Piaskowski<sup>150</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo discutir o papel do estado na origem e na evolução institucional da moeda à luz da Escola Austríaca de Economia. Essa pesquisa surgiu do contexto do desenvolvimento das moedas virtuais, o que tem atraído considerável interesse acadêmico para o estudo desse tema. Para tanto, foram utilizadas a teoria da origem da moeda conforme Menger (1985, 2007, 2009), o conceito de ordem ampliada tal como proposta por Hayek (1948, 1948a, 2017), a teoria de processos de mercado de acordo com Barbieri (2001) e a teoria das instituições desenvolvida por Angeli (2007). Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa teórica, fundamentado em pesquisa bibliográfica. Considerando o contexto atual das moedas virtuais, e do funcionamento da moeda de curso forçado, entende-se que o estado atua como uma trava no processo, efetuado pelo mercado, de seleção das moedas que melhor cumprem as suas funções básicas de meio de troca, reserva de valor e unidade de conta. Da mesma forma, o estado prejudica o processo de correção das falhas no funcionamento do sistema financeiro.

Palavras-chave: Escola Austríaca; Moeda; Origem; Evolução; Estado.

---

<sup>150</sup> Pós-Graduado em História Cultural com ênfase em Antropologia (FIES); Pós-Graduando em Escola Austríaca de Economia (IMB); Graduado em História (UTP). E-mail: ofpias@yahoo.com.br

## **The Role of the state in the Origin and in the Institutional Evolution of Money in the Light of the Austrian School of Economics**

### **ABSTRACT**

This paper aims to discuss the role of the state in the origin and in the institutional Evolution of money in the light of the Austrian School of Economics. This research developed from the context of the development of virtual currencies, which has attracted considerable academic interest for the study of this topic. Therefore, the theory of the origin of money according to Menger (1985, 2007, 2009), the concept of extended order proposed by Hayek (1948, 1948a, 2017), the theory of market processes as stated by Barbieri (2001) and the theory of institutions developed by Angeli (2007) were used. In methodological terms, this paper is a theoretical research grounded on a bibliographical survey. Considering the actual context of the virtual currencies, and of the behavior of the fiat money, it is understood that the state acts as a clog in the process, performed by the market, of the selection of currencies which best carries out their basic functions of medium of exchange, unit of account and storage of value. Similarly, the state harms the process of correction of flaws in the functioning of the financial system.

Keywords: Austrian School; Money; Origin; Evolution; State.

## **El Papel del Estado en la Origen y en la evolución institucional de la moneda a la luz de la Escuela Austríaca de Economía**

### **RESUMEN**

Este artículo tiene como objetivo discutir el papel del estado en la origen y en la evolución institucional de la moneda a la luz de la Escuela Austríaca de Economía. Esta investigación emergió del contexto de desarrollo de las monedas virtuales, que han atraído considerable interés académico por el estudio de ese asunto. Para ello, se utilizó la teoría del origen de la moneda conforme Menger (1985, 2007, 2009), el concepto de orden extendido propuesto por Hayek (1948, 1948a, 2017), la teoría de los procesos de mercado según Barbieri (2001), y la teoría de las instituciones desarrollada por Angeli (2007). En términos metodológicos, este artículo es compuesto de una investigación teórica, basada en búsquedas bibliográficas. Considerando el contexto actual de las monedas virtuales, y del funcionamiento de la moneda de curso forzado, se entiende que el estado actúa como una barrera en el proceso, llevado a cabo por el mercado, de selección de las monedas que mejor cumplen con sus funciones básicas de medio de cambio, reserva de valor y unidad de cuenta. Asimismo, el estado obstaculiza el proceso de corrección de las fallas de operación del sistema financiero.

Palabras-clave: Escuela Austríaca; Moneda; Origen; Evolución; Estado.

## Introdução

Ao longo dos últimos anos, baseada no amplo desenvolvimento da tecnologia no campo das comunicações, a história do dinheiro vem experimentando uma nova descoberta: a moeda virtual<sup>151</sup>. Tal descoberta tem como seu principal exemplo o Bitcoin. Para Ulrich (2014, p. 15), “(...) o Bitcoin é uma forma de dinheiro, assim como o real, o dólar ou o euro, com a diferença de ser puramente digital e não ser emitido por nenhum governo.”. Em outras palavras, é uma moeda 100% privada, criada e administrada pelos indivíduos no mercado. Com base nesse tema atual, algumas pesquisas começaram a tratar não apenas dessas moedas virtuais, mas também de rever e construir novas perspectivas sobre a origem e a evolução da moeda na história humana (ZELMANOVITZ, 2013; GRAF, 2015; GRAF, 2016; BERNARDO, BERNARDELLI e NORI, 2019; CATÃO e PINTO, 2020). A junção do contexto dessas novas moedas com as pesquisas citadas acima chamou a atenção do pesquisador para o estudo desse tema.

Quando se estuda a eclosão da moeda e seu desenvolvimento posterior, invariavelmente se discute sobre o papel do estado<sup>152</sup> neste processo, dado que a imensa maioria das moedas utilizadas em circulação hoje em dia partem do governo, através do banco central. Inclusive, argumenta Hayek, o controle do governo sobre esse processo é tomado como sendo um “(...) elemento essencial da soberania [do poder governamental].”<sup>153</sup> (HAYEK, 1990, p. 28). Em outras palavras, o aparato governamental tomou para si esse processo de criação e evolução da moeda. Esse é o problema com o qual nos depararemos ao longo desse artigo.

A partir do contexto histórico, das discussões acadêmicas e do problema proposto no parágrafo anterior, o presente artigo procurará responder a seguinte problemática: Qual o papel do estado na origem e na evolução institucional da moeda? Para responder a essa problemática, este artigo utilizará como base discussões teóricas promovidas pela Escola Austríaca de Economia.

Em particular, são quatro as teorias desenvolvidas por esta escola que fornecem suporte para esta pesquisa: A Teoria da Origem da Moeda, desenvolvida por Carl Menger (1985, 2007, 2009); o conceito de “ordem ampliada”, desenvolvida por Friedrich August von Hayek (1948, 1948a, 2017); a noção de processos de mercado para Fábio Barbieri (2001); e a teoria das instituições desenvolvida por Eduardo Angeli (2007). Menger (2007), fundamenta a sua teoria a partir da tese de que a moeda surge não de uma ação governamental ou de um ato legislativo, mas das interações entre indivíduos no mercado. Já Hayek (2017), entende que a “ordem ampliada” envolve as instituições que surgem espontaneamente, sem a participação de um planejamento central ou racional nesse processo. Barbieri (2001) observa que o processo de mercado é um fenômeno evolucionário, em que planos são testados continuamente, de modo que alguns deles sobrevivem a esse teste, enquanto outros precisam de alterações ou mesmo serem abandonados. Por fim, Angeli (2007), depreende que as instituições reduzem o grau de incerteza que existe no mercado, e que promovem uma certa previsibilidade ao comportamento dos indivíduos.

Com base no problema exposto e da apresentação do arcabouço teórico, este artigo tem como objetivo geral: Discutir o papel do estado na evolução institucional da moeda desde a sua origem. De modo a realizar esse intento, foram definidos os seguintes objetivos específicos: 1. Apresentar a teoria da origem da moeda conforme Menger (1985, 2007, 2009); 2. Apresentar o

---

<sup>151</sup> Ao adotar a nomenclatura “moeda virtual”, está se seguindo a nomenclatura adotada por Catão e Pinto (2020).

<sup>152</sup> Seguindo o editorial da “Mises: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia”, bem como do Instituto Ludwig von Mises Brasil (IMB) e considerando a opção feita por Lorenzon (2017), adotou-se nesta pesquisa a grafia da palavra “estado” com letras minúsculas.

<sup>153</sup> Tradução livre do inglês: “[...] *essential attribute of sovereignty.*”

conceito de “ordem espontânea” em Hayek (1948, 1948a, 2017); 3. Apresentar a noção de processo de mercado em Barbieri (2001); 4. Apresentar a teoria das instituições conforme Angeli (2007); 5. Discorrer sobre o papel do estado na origem e na evolução institucional da moeda.

Em termos metodológicos, esta pesquisa compõe-se de um artigo teórico, com base em elementos da Escola Austríaca de Economia, fundamentado em pesquisa bibliográfica, de modo a estabelecer a discussão do tema proposto. Sua importância está em uma contribuição teórica para a questão da moeda, conforme amplamente discutida nos últimos tempos no seio desta escola de pensamento. Este artigo, é necessário apontar, não esgota o assunto, mas busca recomendar futuras pesquisas que possam teorizar sobre as soluções para o problema do monopólio que o estado tem sobre a moeda nos tempos atuais.

## 1. Fundamentação Teórica

A fundamentação teórica deste artigo se divide em duas partes. Na primeira, serão apresentadas a teoria da origem da moeda segundo Carl Menger (1985, 2007, 2009) e o conceito de “ordem ampliada”, conforme Friedrich Hayek (1948, 1948a, 2017). Na segunda parte, serão apresentadas a teoria do processo de mercado conforme Fábio Barbieri (2001) e a teoria das instituições segundo Eduardo Angeli (2007).

### 1.1 – A Teoria da Origem da Moeda em Menger e a Ordem Ampliada em Hayek

A teoria da origem da moeda é uma teoria que permeia grande parte da obra de Carl Menger<sup>154</sup>. De maneira geral, para Menger (2007), a origem da moeda se dá a partir de quatro estágios: 1. Uma economia de troca direta; 2. O surgimento de mercadorias que possuem uma maior “negociabilidade”<sup>155</sup>; 3. A aceitação dessas mercadorias como moeda; 4. A chancela dessa moeda por parte do estado.

O primeiro estágio dessa formação parte da construção de uma economia de escambo. Para Menger (2007), nesta etapa, o ser humano troca mercadorias de forma direta, isto é, a troca de um bem para outro no sentido de consumir o bem adquirido imediatamente, para suprir as suas necessidades. Neste estágio, a possibilidade de haver trocas entre indivíduos é extremamente remota, devido a grande quantidade de coincidências de desejos, desses desejos serem conhecidos por ambos os agentes, e de estarem no mesmo lugar e ao mesmo tempo, algo que seria muito difícil no mundo real (MENGER, 2009)<sup>156</sup>.

Com o passar do tempo, Menger (2007) argumenta que passam a surgir bens que possuem uma maior “negociabilidade” quando comparada com a de outros produtos. Trocando em miúdos, alguns bens possuem uma facilidade maior de serem trocados no mercado por outros. Dessa forma, o comércio deixa de ser direto para se transformar em uma atividade

---

<sup>154</sup> Hans Sennholz (1992) observa que grande parte da obra de Carl Menger refere-se à teoria monetária e suas discussões sobre o padrão ouro. E destas, a teoria sobre a origem da moeda ocupa um lugar central, pois é objeto de reflexão por parte do autor austríaco em seus dois livros: “*Principles of Economics*” (Princípios de Economia Política), publicado em 1871 e “*Investigations into the method of the Social Sciences with special reference to economics*”, publicado em 1883.

<sup>155</sup> Tradução livre do inglês: “*Marketability*”

<sup>156</sup> A existência apenas de um sistema de troca direta, comenta Mises (2010), tornaria o estudo da ciência econômica inviável. Em suas palavras: “Num mundo em que só se praticasse a troca direta, uma teoria da troca indireta seria mero passatempo intelectual. É pouco provável que os economistas de tal mundo se ocupassem com os problemas da troca indireta, moeda e tudo o mais. É menos provável ainda que a ciência econômica viesse a existir nesse mundo imaginário. Entretanto, em nosso mundo real, esses estudos são uma parte essencial da teoria econômica.” (MISES, 2010, p. 95).

indireta, em que o indivíduo troca o seu produto por outro mais negociável, antes de comprar o bem que iria satisfazer as suas necessidades.

Aos poucos, entra-se no terceiro estágio do surgimento da moeda, em que esse bem considerado mais negociável passa a ser considerado o meio de troca universal em um número cada vez maior de mercados. Em suma, esse bem passa a exercer a função de moeda nos mercados. De maneira geral, tais meios de troca universais passaram a ser os metais preciosos (MENGER, 2009). Tal processo, argumenta Menger (2007), acontece de uma forma inteiramente voluntária, sem participação de um planejamento central ou mesmo de uma legislação nesse sentido.

Ao cabo desse processo, quando já tinha se estabelecido uma moeda, e que ela era aceita dentro de um determinado território, é que o estado teria a sua influência sobre esse processo. A sua função, para Menger (2007), é a de regular e a de aperfeiçoar a moeda, como no caso dos metais preciosos, cunhando moedas e certificando o dinheiro como sendo confiável.

Portanto, o surgimento da moeda conforme Carl Menger (2007) pode ser resumido como sendo um longo processo de mercado, sem a participação do estado até o seu último estágio. Desta forma, o economista austriaco julga a tentativa de considerar o dinheiro como uma criação estatal como sendo “a-histórica”<sup>157,158</sup> (MENGER, 2009, p. 17).

Essa construção que, segundo Barbieri e Feijó (2013), aproxima a teoria da história na ciência econômica teve grande impacto para a obra de Menger. Em seu segundo livro, *Investigations into the Method of the Social Sciences with special reference to Economics*<sup>159</sup> (MENGER, 1985), ele extrapola a origem do dinheiro para outras importantes instituições humanas que teriam processos similares. Assim, tanto o dinheiro como a linguagem, o direito, os mercados e o próprio estado, deveriam ser explicados não a partir de uma origem “pragmática”<sup>160</sup>, ou seja, fruto de uma legislação ou de um planejamento central, mas de uma origem “orgânica”<sup>161</sup>, isto é, um processo “natural”<sup>162</sup>, guiado tão somente pelos interesses humanos individuais em cada grupo humano ao longo do tempo.

Essas considerações sobre a segunda obra de Menger ajudam a explicá-la como sendo uma das origens da teoria do conhecimento de Friedrich Hayek, que analisaremos a seguir. Para Hayek (1948), há limitações no paradigma do equilíbrio para a ciência econômica. Tal paradigma oferece boas explicações para as ações e planos de uma única pessoa. O problema está na aplicação deste paradigma para os indivíduos em sociedade. Ali, com o passar do tempo, os planos alteram-se. Expectativas não se concretizam. Pessoas declaram falência. Outras obtêm lucro e se tornam grandes empresários. Novos produtos são lançados, uns tendo sucesso e outros não. Logo, torna-se extremamente complicado observar situações de equilíbrio neste mundo de diferentes planos e ações (HAYEK, 1948).

Desta forma, Hayek (1948) argumenta que a ciência econômica deve, ao contrário, atentar para o intrincado processo de compatibilização dos planos entre empreendedores e consumidores. Ou seja, a coincidência entre os desejos dos consumidores e os produtos ofertados pelos vendedores. Assim, a ciência econômica perde um pouco do seu caráter formal para ganhar uma atividade mais contemplativa.

---

<sup>157</sup> Tradução livre do inglês: “*unhistorical*”.

<sup>158</sup> Concordando com a tese de Menger, Ludwig von Mises observa que “O conceito de dinheiro como sendo uma criação da Lei e do Estado é claramente insustentável. Não consegue ser justificado por nenhum fenômeno do mercado” (MISES, 1953, p. 69). (Tradução livre do inglês: “*The concept of Money as a creature of Law and State is clearly untenable. It is not justified by a single phenomenon of the market.*”).

<sup>159</sup> Em tradução livre para o português: “Investigações sobre o Método das Ciências Sociais com referência especial à Economia.”. Esta obra ainda não possui tradução para a língua portuguesa.

<sup>160</sup> Tradução livre do inglês: “*Pragmatic*” (MENGER, 1985, p. 147).

<sup>161</sup> Tradução livre do inglês: “*Organic*” (MENGER, 1985, p. 145).

<sup>162</sup> Tradução livre do inglês: “*Natural*” (MENGER, 1985, p. 130).

Assim, como solucionar esse problema da compatibilização de planos entre os agentes econômicos. Há três tipos de solução: um sistema centralizado de decisões econômicas; um sistema descentralizado ou um sistema misto. Hayek (1948a) nega a primeira solução, argumentando que um órgão de planejamento central da economia não tem a capacidade de descobrir dados que são continuamente descobertos no intrincado processo de compatibilização dos planos entre os agentes econômicos descritos acima<sup>163</sup>.

Passando à segunda solução, este decididamente é o favorecido por Hayek. Guiado pelo sistema de preços, o economista austríaco defende (1948a) que um sistema descentralizado de decisões econômicas permite um ajustamento maior e mais veloz às mudanças da quantidade de recursos disponíveis e dos gostos dos consumidores. Em suas palavras: “Precisamos de descentralização porque apenas deste modo nós podemos assegurar que o conhecimento de circunstâncias particulares de tempo e espaço possam ser prontamente utilizados.”<sup>164</sup> (HAYEK, 1948a, p. 84). Assim, um sistema descentralizado é superior a um centralizado, pois naquele ocorre uma maior descoberta e compatibilização dos planos entre os agentes econômicos.

Por fim, um sistema misto seria uma alternativa ao sistema descentralizado, permitindo um maior controle do processo econômico? Hayek (1948a) sustenta que tal sistema é insustentável, uma vez que interfere no funcionamento dos preços e, conseqüentemente, no processo de disseminação de informações individuais para outros indivíduos. Conforme ele argumenta:

Nós precisamos olhar para o sistema de preços como sendo um mecanismo de comunicação de informações se queremos compreender sua real função – uma função que, claramente, realiza essa função de modo cada vez mais imperfeito conforme os preços ficam cada vez mais rígidos. (HAYEK, 1948a, p. 86)<sup>165</sup>.

Desta forma, pode-se concluir que apenas um sistema descentralizado de tomada de decisões econômicas permite uma ordem econômica racional e, acima de tudo, funcional. Além disso, ele permite que novas descobertas e planos sejam compatibilizados, o que confere maior eficiência à economia do dia a dia (HAYEK, 1948a)

A partir deste sistema descentralizado, surge aquilo que Friedrich Hayek chamou de “ordem ampliada” (2017, p. 13). Esta ordem engloba as instituições que para o economista austríaco surgiram aos poucos, através de um processo espontâneo, isto é, sem qualquer planejamento racional por parte de um indivíduo ou de um órgão. Essas instituições, para Hayek (2017), são o mercado, a lei, a linguagem, a propriedade privada, a justiça, a civilização ocidental, entre outras.

Com esta ordem extremamente intrincada, ela apresenta, para o ser humano, dificuldades extremas de ser administradas de uma forma central. Tentar administrar essas forças ou, nas palavras de Hayek, “agarrar as rédeas” (2017, p. 34) desse processo, é um erro grave, porque ignora a complexidade dos eventos que se pretende controlar. Ignora também, todo o desenvolvimento pretérito dessas instituições que, sobrevivendo ao teste do tempo, foram contornando falhas e se tornando ainda mais eficientes em sua atividade.

---

<sup>163</sup> Essa construção e argumentação feita pelo economista austríaco é parte integrante daquilo que Barbieri (2004) chamou de “Crítica Indireta” hayekiana ao Socialismo, no contexto do debate do cálculo econômico socialista. Para um tratamento aprofundado dessas críticas ao Socialismo desenvolvidas por Hayek, ver Barbieri (2004, p. 143-167).

<sup>164</sup> Tradução livre do inglês: “*We need decentralization because only thus can we insure that the knowledge of the particular circumstances of time and place will be promptly used.*”

<sup>165</sup> Tradução livre do inglês: “*We must look at the price system as such a mechanism for communicating information if we want to understand its real function – a function which, of course, it fulfils less perfectly as prices grow more rigid.*”.

Desta forma, torna-se claro o alerta do autor sobre uma maior participação do estado nessas instituições espontâneas. Em suas palavras “[...] a civilização pode se difundir, mas não é provável que avance muito sob direção de um governo que toma dos cidadãos a direção das questões cotidianas.” (HAYEK, 2017, p. 46).

## 1.2 A Teoria de Processos de Mercado conforme Barbieri e a Teoria das Instituições segundo Angeli

Nesta segunda seção da fundamentação teórica, apresenta-se brevemente as considerações sobre o processo evolucionário de mercado, tal como preconizado por Fábio Barbieri (2001), e a teoria das instituições segundo Eduardo Angeli (2007). Ambas as contribuições sistematizam e aprofundam as discussões de Friedrich Hayek sobre os dois temas, o que auxilia na compreensão e utilização do programa de pesquisa hayekiano para este artigo sobre o papel do estado na origem e no desenvolvimento da moeda.

A contribuição de Barbieri (2001) caminha no sentido de realizar uma analogia do processo de mercado com alguns elementos da filosofia da ciência. Em essência, aproxima, no estudo das trocas econômicas entre os agentes, a teoria do conhecimento de Friedrich Hayek com o racionalismo crítico de Karl Popper.

Desta forma, Barbieri (2001) compreende o mercado a partir de uma perspectiva evolucionária. Neste processo, cada um dos agentes econômicos individualmente formula hipóteses, planos e ações sobre a realidade econômica. Como esta realidade não se apresenta de uma forma acabada e presente nas mentes de cada um, estas hipóteses, planos e ações necessariamente são falíveis, ou seja, passíveis de erros. Estas teorias sobre a realidade econômica então, passam por um processo de crítica e refutação em meio ao mercado, semelhante ao que ocorre nas pesquisas científicas, conforme a teoria de Popper. Essa crítica e refutação é conduzida pelo mercado através do mecanismo de lucros e perdas, que comunica aos outros indivíduos tais resultados, conforme defendia Hayek. Assim, planos que mais se aproximam dessa realidade externa às mentes desses indivíduos são premiados através do lucro, enquanto os que estão mais longe ou enfrentam prejuízos, ou precisam reformular seus planos para se adequar a essa realidade.

Esse processo complexo descrito acima possui uma grande vantagem na condução das decisões empresariais e na organização dos mercados: permite um maior aprendizado aos agentes econômicos. Esse aprendizado surge da eliminação das “[...] ações incompatíveis com as realidades subjacentes de preferências e disponibilidade de recursos.” (BARBIERI, 2001, p. 180). Logo, empresários e futuros empreendedores modificam seus planos e buscam, no sucesso ou na falha de outros empreendedores, um guia para lidar com a falibilidade do mercado e auferir lucros para si.

Passando à contribuição de Angeli (2007), ele sistematiza a noção de instituições em Friedrich Hayek. Tal sistematização é importante, pois, como afirma Barbieri (2019), a obra do economista austríaco se apresenta em fragmentos, uma vez que ele não escreveu uma obra que integrasse suas contribuições para diversas áreas do conhecimento, como Direito, Economia, Política, História, entre outras.

A teoria das instituições em Hayek, para Angeli (2007), parte da noção de incerteza, que abarca o indivíduo tanto no sentido de tratar da realidade complexa que o atinge (incerteza de tipo “procedimental”), quanto no de que há uma inexistência de informações completas sobre o futuro, pois ele é constantemente alterado pela ação dos indivíduos (incerteza de tipo “fundamental”).

Assim, para Angeli (2007), a teoria das instituições são respostas a esse ambiente de incerteza por parte dos indivíduos. Tal resposta, é necessário dizer, da ação humana que, buscando seus próprios interesses, acaba por se afastar de qualquer planejamento ou intenção

mais profunda que levou à criação dessas instituições. Logo, colocando de outra forma, as instituições em Hayek são criações espontâneas da sociedade, que, ao longo do tempo, introduz, também de forma espontânea, modificações nessas instituições para que elas se adaptem aos novos ambientes sociais.

A função das instituições em Hayek, argumenta Angeli (2007), é de trazer alguma previsibilidade para as ações dos indivíduos, delimitando, de forma parcial, as possíveis respostas dos indivíduos diante das incertezas do mundo ao redor deles. Tal função é construída em conjunto com as normas, as regras morais e as leis de determinado grupo humano. Dessa forma, apesar de restringir as respostas dos indivíduos, não elimina por completo possíveis transgressões dessas normas por parte da ação humana individual.

## **2. Discussão sobre o papel do estado na criação e na evolução da moeda**

Nesta seção, volta-se ao objeto de estudo, que é o papel do estado no processo de criação e evolução da moeda, tendo como base na apresentação das teorias de Menger (1985, 2007, 2009), Hayek (1948, 1948a, 2017), Barbieri (2001) e Angeli (2007), feitas no capítulo anterior. Com base nessas teorias, podemos desenvolver sete discussões que serão aprofundadas a seguir. Respectivamente, elas versam, primeiro, sobre a origem da moeda; segundo, o papel do costume nesse processo; terceiro, a função da moeda no processo de mercado; quarto, sobre a possibilidade de planejamento central da moeda, na figura de um Banco Central; quinto, algumas observações sobre a moeda sem o estado; sexto, sobre um futuro sistema monetário privado; e, finalmente, sobre a necessidade de chancela da moeda por parte do estado.

Sobre a origem da moeda, pode-se afirmar que o processo de criação da moeda não ocorre apenas através de processos legislativos, mas também ela pode ser desenvolvida com base na interação entre indivíduos no mercado. Menger (1985, 2007, 2009), aponta que as primeiras moedas surgiram no decorrer de um longo processo, envolvendo a escolha por uma mercadoria que tivesse uma maior “negociabilidade”, e sendo considerada um meio de troca universal. Da mesma forma, Hayek (2017), nota que a moeda é uma das instituições criadas através da ordem ampliada, em que não há um planejamento ou mesmo uma intenção dirigida para a criação dela. Em outras palavras, ela acaba surgindo espontaneamente. Um exemplo desse processo na prática é a criação das moedas virtuais, algo que foi mencionado no início deste artigo.

Com relação ao papel do costume nesse processo, nota-se que a moeda não precisa ser utilizada no mercado tendo por base um decreto governamental ou mesmo uma pressão por um grupo interessado em sua circulação. Mesmo nesses casos, percebe-se que o costume é intrinsecamente necessário para que a moeda seja aceita no mercado, conforme indicado por Menger (1985, 2007), Hayek (2017) e Angeli (2007). Não se utiliza a moeda estatal meramente porque o estado assim o ordenou. Muito pelo contrário, é porque se tem confiança que a moeda pode realizar as suas funções no mercado é que elas são utilizadas. Quando se perde essa confiança, naturalmente as pessoas utilizarão outras formas de comércio como, por exemplo, o escambo, ponto inicial da criação da moeda segundo Menger (2007). Logo, elementos fora do estado acabam por contribuir para a circulação da moeda.

Passando ao papel da moeda no processo de mercado, parte-se da consideração que a economia é, como argumenta Angeli (2007), um ambiente tanto de incerteza fundamental quanto de uma incerteza procedimental. Logo, partindo da incerteza, Hayek (1948) expõe que o papel da ciência econômica deve ser o de contemplar de que forma o mercado consegue reduzir esta incerteza, e trazer uma maior compatibilidade de planos entre os agentes. Além disso, nesse contexto, a sociedade produz, de forma espontânea e em resposta a esse ambiente de incerteza, instituições que, conforme argumenta Angeli (2007), delimita as respostas dos indivíduos a essas incertezas, e permitindo um melhor funcionamento do mercado. Logo, pode-

se enxergar a moeda como uma dessas instituições, uma vez que ela facilita a troca entre os indivíduos no mercado, o que aumenta a sua eficiência e permite modificações para retificar falhas nesse sistema.

A quarta discussão, sobre o planejamento central das questões relacionadas ao funcionamento da moeda, parte-se das possibilidades de sistemas que permitem a compatibilização de planos proposta por Hayek (1948a). De maneira geral, podem-se organizar esses sistemas de uma forma centralizada, em um sistema misto e, finalmente, de forma descentralizada. Podemos transferir esta importante discussão para a questão do funcionamento da moeda no mercado, e a incumbência do estado nesse processo.

Na questão da moeda, o sistema que atualmente prevalece no Brasil e nas grandes economias mundiais é o centralizado<sup>166</sup>. Tal sistema se estrutura em um controle estatal e emissão de moeda através de um banco central. Além disso, por ser uma moeda de curso forçado, podemos utilizar apenas os instrumentos permitidos pela autoridade central para pagamento de contas, contrair e quitar empréstimos e dívidas, entre outros usos da moeda no dia a dia. Esse sistema também possui problemas que são semelhantes aos enfrentados por uma entidade de planejamento central de uma economia, pois enfrenta um problema de descoberta de dados e sinais que surgem continuamente em meio ao mercado, de falências, quedas e aumentos de preços, entre outros, mudanças que são intrínsecas ao uso de moedas em uma economia. Da mesma forma, cabe a essa autoridade central a tarefa de se adaptar a essa constante mudança de sinais em uma economia, se é necessário instituir uma nova possibilidade de pagamento em transações, emitir mais papel moeda ou reduzir essa atividade, entre outras. E a solução desses problemas através de um processo burocrático feita no interior de uma instituição governamental enfrenta obstáculos, pois essas instituições, como diria Hayek (2017), estão tentando agarrar as rédeas de um processo espontâneo que surge em meio ao mercado.

Diante desses problemas enunciados anteriormente, pode-se apontar que talvez seria desejável que esses problemas sejam enfrentados por um processo inteiramente privado e descentralizado. A razão para essa visão encontra-se na observação feita por Hayek (1948a), que o mercado possui em seu funcionamento a possibilidade de uma adaptação e ajustamento a mudanças nas características do funcionamento da economia. Da mesma forma, permite também uma maior disciplina e maior controle na emissão e nas atividades que a moeda exerce no mercado, dispensando o processo burocrático de tomada de decisões em um banco central.

Para discorrer sobre um possível sistema monetário e financeiro privado, utiliza-se a proposta de compreender o processo de mercado a partir de uma epistemologia evolucionária conforme proposta de Barbieri (2001). Desta forma, enxerga-se o mercado como sendo uma instituição de crítica e teste dos planos da situação futura da economia por parte dos indivíduos. Com relação ao funcionamento da moeda e, aproveitando-se da teoria da origem da moeda segundo Menger (2007), percebe-se que a criação de um sistema monetário e financeiro fora do alcance estatal é certamente possível. Diferentes tipos de moeda podem surgir, da mesma forma que surgirão, com elas, novas formas de se efetivar um controle sobre ela, de modo que seu valor e funções sejam mantidas no contexto de mercado. Porém, implica também um processo de tentativa e erro, em que moedas que fracassarem nos dois objetivos serão, aos poucos, depuradas e eliminadas do mercado em nome das moedas que melhor satisfizerem os desejos dos consumidores e produtores. Por ser um sistema centralizado e único, a moeda emitida por decreto governamental carece deste sistema de correção de erros, que surge no contexto de uma economia de mercado desimpedida.

---

<sup>166</sup> Para descrever este sistema, utilizamos como base a descrição do sistema financeiro conforme proposta por Mankiw (2008).

Com relação às possíveis formas de organização inteiramente privada do sistema monetário para o futuro, seria praticamente inútil tentar teorizar sobre qual moeda seria aceita pelo mercado e qual a sua estrutura de funcionamento. Todavia, conforme apontado por Barbieri (2001), essas questões serão resolvidas através de um processo complexo e paulatino de um maior aprendizado por parte dos agentes econômicos, que, através do funcionamento do mercado, acabará por escolher a melhor moeda como também o seu funcionamento, sem, contudo, eliminar qualquer espaço para melhoras no papel do dinheiro na economia.

Por fim, uma última discussão sobre a necessidade de uma chancela da moeda por parte do estado. Segundo Menger (2007), ao estado caberia este papel, que iria conferir uma dada qualidade, um certo peso, e a garantia de valor ao dinheiro, aperfeiçoando a sua atividade na economia. No entanto, cabe aqui notar que essa discussão feita pelo fundador da Escola Austríaca de Economia foi realizada ao final do século XIX, quando a moeda ainda era em larga escala o ouro, e havia essa necessidade de uma conferência de peso e qualidade da moeda por parte de uma agência. Desta forma, tomando sua discussão sobre o costume, imitação, aprendizado e, especialmente sobre instituições, algo que foi desenvolvido por Barbieri (2001), Angeli (2007) e Hayek (2017), não é impossível que surja, ao longo do tempo, um grupo ou uma autoridade que realize esse importante papel de chancela sobre a moeda. Ao mesmo tempo, é natural que, em um processo de mercado, essa autoridade é constantemente testada e qualquer falha em seu funcionamento pode incorrer na sua substituição por uma outra autoridade que confira valor sobre o dinheiro, ou mesmo que haja competição entre diferentes autoridades. Tal situação é distinta da que existe nos dias de hoje, em que apenas uma instituição detém o monopólio e controle sobre a moeda, na figura do Banco Central.

## Considerações finais

De modo a cumprir o objetivo deste artigo, foi discutido o papel do estado na evolução institucional da moeda desde o seu surgimento. Para tanto, foram atingidos os objetivos específicos, visto que foram apresentadas as teorias austríacas acerca da origem da moeda, da ordem ampliada, do processo de mercado e das instituições, apontando seus principais conceitos e ideias. Somadas a essa apresentação, discutiu-se o papel do estado na origem e evolução institucional do dinheiro, tendo como base as discussões teóricas da Escola Austríaca de Economia.

Tomando como ponto de partida a discussão acerca da origem da moeda conforme Menger (1985, 2007, 2009), é possível tecer alguns comentários sobre o seu funcionamento em meio à sociedade conforme Hayek (1948, 1948a, 2017): Por ter uma origem e sistematização descentralizada, ela escapa à capacidade do estado de exercer um planejamento central de seu funcionamento, visto que ele não possui capacidade de superar a complexidade que é inerente ao desenvolvimento e futura evolução do dinheiro. Dessa forma, ele acaba por prejudicar a moeda como instituição, que, conforme apontado por Angeli (2007), diminui as incertezas do mercado e permite uma correção espontânea das possíveis falhas no desempenho de sua atividade. Além disso, ele impede um contínuo processo de seleção das melhores formas de se empregar a moeda nas interações econômicas entre indivíduos, eliminando planos e ações incompatíveis com a realidade econômica, em concordância com que ensina Barbieri (2001).

O papel do estado na origem e na evolução institucional da moeda, embora pudesse ser justificado em tempos pretéritos através da necessidade de se conferir certeza e confiabilidade à mercadoria que servia como dinheiro, nos tempos atuais, com o rápido avanço da tecnologia, o processo de criação de moedas virtuais e a moeda fiduciária de curso forçado, o estado acaba travando esse processo, impedindo o mercado de selecionar a moeda que melhor cumpre as suas funções básicas, seja como unidade de conta, como reserva de valor ou como meio de troca, e de corrigir as falhas no funcionamento do sistema financeiro.

É interessante observar que, embora decorrido mais de um século de suas publicações sobre a origem da moeda, permanecem atuais os ensinamentos de Carl Menger sobre esse tema, permitindo um amplo diálogo com outros autores da Escola Austríaca de Economia, sejam eles mais próximos, como no caso de Eduardo Angeli e Fábio Barbieri, ou mais afastados no tempo, a exemplo de Friedrich Hayek. Recomenda-se que, em trabalhos futuros, os pesquisadores possam propor possíveis novas estruturas de funcionamento da moeda no mercado, tomando como ponto de partida os ensinamentos da Escola Austríaca de Economia.

## Referências

ANGELI, Eduardo. *Hayek e a teoria das instituições*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2007. (Dissertação de Mestrado).

BARBIERI, Fábio. *O Processo de Mercado na Escola Austríaca Moderna*. São Paulo: FEA/USP, 2001. (Dissertação de Mestrado).

\_\_\_\_\_. *História do Debate do Cálculo Econômico Socialista*. São Paulo: FEA/USP, 2004. (Tese de Doutorado).

\_\_\_\_\_. *A Economia Falibilista de Hayek*. IN: XAVIER, Dennys Garcia (org.). *F.A. Hayek e a Ingenuidade da Mente Socialista*. São Paulo: LVM Editora, 2019, p. 175-204.

BARBIERI, Fábio; Feijó, Ricardo Luis Chaves. *Metodologia do pensamento econômico: O modo de fazer ciência dos economistas* (1 ed.). São Paulo: Atlas, 2013.

BERNARDO, Marcel Pereira; BERNARDELLI, Luan Vinícius; NORI, Rodrigo Braian. *A História da Moeda – Uma Proposta de União entre Teoria Econômica e Etnografia*. São Paulo: Mises: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia. vol. 7 n. 2 . Maio-Agosto, 2019. Disponível em: <https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/1113/647>. Acesso em 13. jul. 2020.

CATÃO, Adrualdo de Lima; PINTO, Tamara Luiza Dall Agnol. *As Criptomoedas e a Liberdade Contratual no Direito Privado Internacional e no Sistema Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Mises: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia. vol. 8, 2020. Disponível em: <https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/1325/682> . Acesso em 13. jul. 2020.

GRAF, Konrad S. *Sobre as Origens do Bitcoin: Estágios da Evolução Monetária – Parte I*. São Paulo: Mises: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia. vol. 3. n. 2. Julho-Dezembro, 2015; p. 427-440. Disponível em: <https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/779/463>. Acesso em 13. jul. 2020.

\_\_\_\_\_. *Sobre as Origens do Bitcoin: Estágios da Evolução Monetária – Parte II*. São Paulo: Mises: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia. vol. 4. n. 1. Janeiro-Junho, 2016; p. 121-139. Disponível em: <https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/827/511>. Acesso em 13. jul. 2020.

HAYEK, Friedrich A. *Economics and Knowledge*. IN: \_\_\_\_\_. *Individualism and Economic Order*. Chicago: The University of Chicago Press, 1948. p. 33-56.

\_\_\_\_\_. *The Use of Knowledge in Society*. IN: \_\_\_\_\_. *Individualism and Economic Order*. Chicago: The University of Chicago Press, 1948a. p. 77-91.

\_\_\_\_\_. *Denationalisation of Money – The Argument Refined: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies*. (3 ed). London: The Institute of Economic Affairs, 1990.

\_\_\_\_\_. *Os Erros Fatais do Socialismo: Por que a teoria não funciona na prática* (1 ed.). Barueri: Faro Editorial, 2017.

LORENZON, Geanluca. *Ciclos Fatais: Socialismo e Direitos Humanos*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2017.

MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à Economia: Tradução da 3ª Edição Norte-Americana*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MENGER, Carl. *Investigations into the Method of the Social Sciences with Special Reference to Economics*. New York: New York University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. *Principles of Economics*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2007.

\_\_\_\_\_. *The Origins of Money*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2009.

MISES, Ludwig von. *The Theory of Money and Credit*. New Haven: Yale University Press, 1953.

\_\_\_\_\_. *Ação Humana: Um Tratado de Economia* (3 ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

SENNHOLZ, Hans. *The Monetary Writings of Carl Menger*. IN: ROCKWELL JR., Llewellyn H. *The Gold Standard: Perspectives in the Austrian School*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 1992, p. 19-34.

ULRICH, Fernando. *Bitcoin: A moeda na era digital* (1 ed.). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014.

ZELMANOVITZ, Leonidas. *O Padrão-Ouro não é uma alternativa adequada para os problemas monetários atuais*. São Paulo: Mises: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia. vol.1; n. 1. Janeiro-Junho 2013; p. 87-105. Disponível em: <https://www.revistamises.org.br/misesjournal/article/view/195/119>. Acesso em 13. jul. 2020.

## **POR QUE O BRASIL NÃO CRESCE? UMA ANÁLISE DA REPRIMARIZAÇÃO DA PAUTA EXPORTADORA BRASILEIRA**

Gabriela Martins Bueno<sup>167</sup>

**Resumo:** Diversos consagrados trabalhos empíricos demonstraram a validade da Lei de Thirlwall para o Brasil, o que evidencia a importância da restrição externa como um fator a ser considerado na análise do crescimento econômico brasileiro. A partir dessa abordagem, o artigo analisa a trajetória de crescimento brasileira entre 1962 e 2018 à luz da Lei de Thirlwall - crescimento restrito pelo balanço de pagamentos - é possível perceber tendência de queda da taxa de crescimento efetiva e incapacidade de retomada a partir de 1980. A análise traz evidências da reprimarização de nossa pauta exportadora, em que é perceptível o drástico encolhimento na participação de produtos com maior elasticidade-renda, como químicos e máquinas, e o consequente aumento da participação de produtos simples, como as commodities. Essa perda de dinamismo pode ser explicada pela estratégia de desenvolvimento adotada que ocasionou o estreitamento da restrição imposta pelo balanço de pagamentos e consequentemente menor crescimento econômico.

**Palavras - Chave:** Crescimento econômico; reprimarização; mudança estrutural; restrição externa; Lei de Thirlwall Multissetorial.

---

<sup>167</sup> Economista graduada na Universidade de São Paulo (USP) e mestranda na Universidade Federal do ABC (UFABC).

**Abstract:** Several renowned empirical works had demonstrated the validity of the Thirlwall's Law for Brazil, evidencing the importance of external restriction as a factor to be considered in the analysis of Brazilian economic growth. From this approach, the article analyzes the Brazilian growth path between 1962 and 2018 in the light of the Thirlwall Law - growth restricted by the balance of payments - it is possible to see a downward trend in the effective growth rate and an inability to retake after 1980. The analysis brings evidence of the reprimarization in the exports. It is noticeable the drastic shrinkage in the share of products with greater income elasticity, such as chemicals and machines, and consequently an increase in the share of simple products, such as commodities. This loss of dynamism can be explained by the development strategy adopted which encouraged the restriction imposed by the balance of payments and consequently lower economic growth.

**Key-words:** Economic growth; reprimarization; structural change; external constraint; Multi - Sectoral Thirlwall's Law.

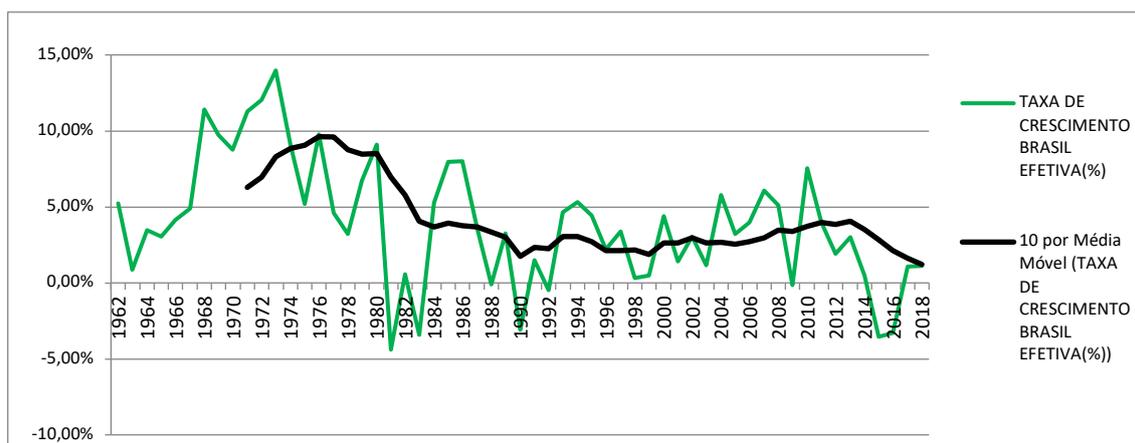
JEL: E10; F43; O11; O41

Área 6: Macroeconomia

## Introdução

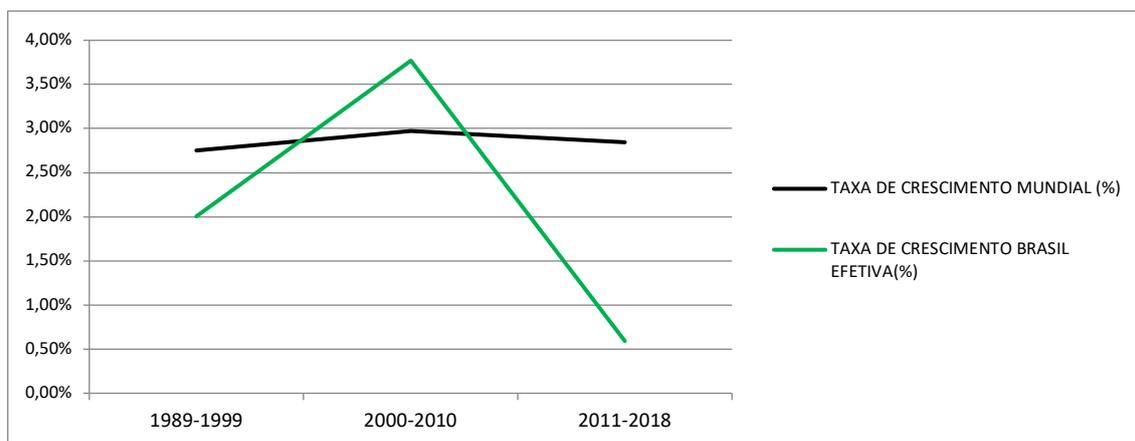
Uma das principais questões no estudo macroeconômico brasileiro é a grande desaceleração do ritmo de crescimento a partir de 1980. Nota-se no Gráfico 1 elevada discrepância entre a média de 7,20% que o país alcançou no período 1962 – 1980 em relação à média de crescimento do período 1980 – 2018, que foi de apenas 2,43%. O crescimento mundial ilustrado no Gráfico 2 serve como bom comparativo e sugere que a incapacidade brasileira de crescer não pode ser principalmente atribuída ao menor crescimento global.

Gráfico 1: Taxa de crescimento brasileira (%) 1962 - 2018



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Gráfico 2: Taxa de crescimento mundial e brasileira (%) média por período



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

A década de 1980 ou “década perdida” é marcada pela crise do modelo de Substituições de Importações em conjunto às diversas alterações no cenário global que levaram ao endividamento e enfraquecimento dos países emergentes, assinala-se em 1974 o primeiro choque do petróleo e em 1979 a súbita elevação da taxa de juros internacional. Carvalho e Lima (2008) enfatizam que anseio por políticas macroeconômicas liberalizantes percorre a década de 1990, culminando em um modelo de desenvolvimento focado no mercado e na estabilidade macroeconômica, a partir da desregulamentação, abertura comercial, privatizações e especialização produtiva baseada em vantagens comparativas.

Os resultados dessas reformas repercutem no crescimento econômico brasileiro até os dias atuais e motivam o presente artigo a tentar compreender e analisar os fatores responsáveis pela retração do crescimento da economia brasileira a partir de 1980, com base da literatura de restrição externa de Thirlwall. A hipótese apresentada é a de que houve uma regressão, ou reprimarização, da nossa pauta exportadora no sentido de aumento na participação de bens com menor valor e tecnologia agregados. Espera-se mostrar que há uma clara queda na razão entre as elasticidades renda das exportações e importações brasileiras.

De acordo com Thirlwall (1979), sendo os termos de troca constantes, para que não ocorra dos países apresentarem déficits crescentes em transações correntes, deve existir uma correspondência entre o crescimento do produto e a razão entre as elasticidades-renda da demanda por exportações e importações. A Lei de Thirlwall define a taxa de crescimento de equilíbrio como sendo a razão entre as elasticidades renda de exportações e importações, multiplicada pela taxa de crescimento mundial. Essa abordagem tem sido utilizada e testada por vários trabalhos a fim de estudar o crescimento no longo prazo<sup>168</sup>.

A partir dessa breve contextualização, o objetivo deste artigo é verificar a hipótese de que houve queda na razão entre as elasticidades renda das exportações e importações brasileiras, sugerindo que houve uma regressão da pauta exportadora, ou reprimarização da economia.

A estrutura do artigo apresenta na próxima sessão uma breve exposição do referencial teórico sobre o tema abordado. Na sessão três serão retratadas a metodologia e a base de dados utilizada; já os resultados são apresentados na quarta sessão e por fim a sessão cinco traz as considerações finais do trabalho.

## Referencial Teórico

### Lei de Thirlwall

De acordo com Thirlwall (1979), sendo os termos de troca constantes, para que não ocorra dos países apresentarem déficits crescentes em transações correntes, deve existir uma correspondência entre o crescimento do produto e a razão entre as elasticidades-renda da demanda por exportações e importações.

Caso um país cresça mais rapidamente que a taxa que equilibra o Balanço de Pagamentos, no longo prazo haverá um déficit crescente na conta de transações correntes, aumentando o risco de desvalorizações cambiais e desestimulando os investimentos, gerando crises de confiança, fuga de capital, depreciação da moeda doméstica, e conseqüentemente, fragilidade financeira. (Nakabashi, 2012). Essa situação levaria a juros internos elevados de forma a atrair capitais estrangeiros, o que causa investimento financeiro ao invés do investimento produtivo, e conseqüentemente, financeirização ao invés de crescimento sustentado no longo prazo tornando o país suscetível a crise.

Como também a variação dos termos de troca não seria sustentada no longo prazo, exceto em casos muito particulares, é estabelecida a Lei de Thirlwall, que define a taxa de crescimento de equilíbrio como sendo a razão entre as elasticidades renda de exportações e importações, multiplicada pela taxa de crescimento mundial. Essa abordagem tem sido utilizada e testada por vários trabalhos a fim de estudar o crescimento no longo prazo.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Thirlwall (2019: 562-4) oferece uma consolidação dos trabalhos empíricos sobre o tema e a evolução dos modelos utilizados

É interessante assinalar que elementos da oferta também são reconhecidos, uma vez que de acordo com Thirlwall (1997) a intensidade da restrição espelha as diferenças entre os países de competitividade nos fatores que não se associam ao preço, isto é, a estrutura produtiva.

A lei de Thirlwall define que:

$$Y = \left( \frac{X}{\varepsilon_{M,Y}} \right) \quad (1)$$

Reescrevendo:

$$Y = Y_w \left( \frac{\varepsilon_{X,Y}}{\varepsilon_{M,Y}} \right) \quad (2)$$

Onde  $Y$  é a taxa de crescimento com restrição no balanço de pagamentos,  $X$  a taxa de crescimento das exportações,  $\varepsilon_{X,Y}$  é a elasticidade renda da demanda por importações,  $Y_w$  a taxa de crescimento mundial e  $\varepsilon_{M,Y}$  é a elasticidade renda das exportações.

A partir das considerações expostas em Thirlwall (1979), as restrições do balanço de pagamentos devem ser respeitadas, isto é, no longo prazo, os países não devem exceder determinada taxa de crescimento<sup>170</sup>.

De acordo com Pasinetti (1981, 1993), a taxa de crescimento de um país pode ser alterada por mudanças na sua estrutura de produção. A partir dessa ideia multissetorial, Araújo e Lima (2007) propõem a chamada Lei de Thirlwall Multissetorial (LTMS):

$$Y_{pc} = Y_{pcw} \left( \frac{\varepsilon_{pX,Y}}{\varepsilon_{pM,Y}} \right) \quad (3)$$

Onde  $Y_{pc}$  é a taxa de crescimento da renda per capita,  $Y_{pcw}$  a taxa de crescimento da renda per capita mundial,  $\varepsilon_{pX,Y}$  é a elasticidade-renda ponderada das exportações e  $\varepsilon_{pM,Y}$  a elasticidade-renda ponderada das importações. A ponderação é dada pelas participações dos setores nas respectivas pautas; assim, se houver melhora na composição setorial das exportações/importações de um país, é possível que um país aumente sua taxa de crescimento.

### **Mudança estrutural e elasticidades renda**

Há diversas evidências favoráveis à Lei de Thirlwall, e conseqüentemente que a mudança estrutural é capaz de impactar as elasticidades-renda das importações e exportações, em trabalhos de diversos autores, como Araújo e Lima (2007) que elaboraram uma versão multissetorial em que ocorre variação da demanda ao longo do tempo para dois países genéricos, baseada no modelo Pasinettiano.

A abordagem de Pasinetti (1981, 1993) da dinâmica de mudança estrutural confere papel importante às diferenças setoriais de crescimento influenciadas pelas diferenças de elasticidade renda que levam a mudanças na estrutura da produção que conseqüentemente altera a taxa de crescimento.

---

<sup>2</sup>De acordo com Thirlwall e Hussain (1982) os países podem superar essa taxa caso a balança de serviços seja superavitária e a economia doméstica receba capitais estrangeiros ou haja queda na elasticidade-renda das importações ou ainda elevação das exportações.

Como a equação multissetorial de Araújo e Lima (2007) é baseada no modelo macrodinâmico Pasinettiano, utiliza as taxas de crescimento per capita; os pesos das elasticidades dos setores são atribuídos de acordo com a respectiva participação destes setores no total exportado ou importado. Essa derivação da versão multissetorial da Lei de Thirlwall a partir de Pasinetti (1981, 1993) conecta a estrutura de produção e crescimento em uma economia aberta, fazendo uma ligação importante entre as teorias Pasinettianas e Kaldorianas.

A LTMS implica que como os diferentes setores apresentam diferentes elasticidades renda, é possível elevar a taxa de crescimento de equilíbrio a partir de uma mudança estrutural na composição exportadora, mesmo quando o mundo cresce pouco. Como ressalta Thirlwall: “A longo prazo, a única solução segura para elevar a taxa de crescimento de um país, em consonância com o equilíbrio do balanço de pagamentos da conta corrente, é a mudança estrutural, no sentido de aumentar  $\varepsilon_{pX,Y}$  e reduzir  $\varepsilon_{pM,Y}$  (Thirlwall, 2005, p. 69).

Outro importante estudo empírico sobre o tema é o de Carvalho e Lima (2008), em que é feita uma análise da perda de dinamismo da economia brasileira a partir da ótica da Lei de Thirlwall, os autores encontraram evidências que o crescimento brasileiro no período estudado foi compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos e que houve uma quebra estrutural na elasticidade-renda das importações provocada pelas reformas liberais dos anos 1990 que levou a uma queda no crescimento econômico brasileiro, deteriorando o equilíbrio externo.

Já Gouvêa e Lima (2010, 2013) fizeram uma abordagem setorial, estimaram elasticidades setoriais para um painel de 90 países latino-americanos e asiáticos no período 1965-1999 e argumentam que bens mais tecnológicos possuem elasticidade renda mais elevada em relação à produtos primários/ com menor tecnologia envolvida, no segundo caso os autores buscaram avaliar a contribuição setorial para a evolução das elasticidades-renda ponderadas a fim de estudar o ajustamento do II PND. Os resultados vão ao encontro de Fishlow (1986), que atribuiu ao comportamento das exportações a melhora na balança comercial neste período; a Lei de Thirlwall foi testada nas duas versões (original e multissetorial) e em ambos casos mostrou-se válida, concluem que o Brasil modificou sua estrutura produtiva (observa-se aumento na razão elasticidade renda da exportação/importação) entre 1962-1995 de modo a relaxar a intensidade da restrição imposta pelo balanço de pagamentos.

Jayme, Romero e Silveira (2011) encontraram resultados semelhantes aos acima, isto é, a elasticidade aumenta conforme o grau de tecnologia envolvido, mesmo utilizando uma classificação diferente da de Lall (2000), que baseou Gouvêa e Lima (2010), de agregar os setores. Afirmam que as diferenças nas elasticidades renda influenciam as taxas de crescimento, e a intensidade tecnológica da produção doméstica é um fator explicativo para essa desigualdade, o que confirma que bens mais tecnológicos possuem elasticidade renda mais elevada em relação a bens simples como commodities e assim, para aumentar o crescimento, os países deveriam incrementar a produção desses bens, que também tendem a ter retornos crescentes pois outros setores também se beneficiariam do aumento da participação de bens tecnológicos na estrutura produtiva, aumentando a produtividade da economia como um todo. Jayme, Romero e Silveira (2011) buscam identificar os efeitos da mudança estrutural no crescimento econômico brasileiro e a relação entre intensidade tecnológica e as elasticidades renda a partir de vários testes empíricos para estimar as elasticidades rendas de diversos setores no Brasil, utilizando como base a classificação de Lall (2001), dividindo os bens em três grupos: commodities, bens com baixa tecnologia/ manufaturas simples e bens de média e alta tecnologia, foram encontradas evidências de que há uma relação positiva entre a tecnologia envolvida nos bens exportados e a elasticidade renda

É interessante notar o papel da indústria, que à medida que se expande no país, sobretudo a de alta tecnologia, as elasticidades irão se alterar e conseqüentemente alterarão o crescimento, os autores afirmam que a mudança estrutural do Brasil está incompleta e ainda possuímos

potencial para expansão de bens mais complexos e que mudanças em nossas elasticidades e mudanças estruturais caminharam juntas.

Assim como Gouvêa e Lima (2010, 2013) e Jayme, Romero e Silveira (2011); Tharnpanich e McCombie (2013) fazem a conexão entre a composição setorial da pauta exportadora e as diferenças entre as elasticidades renda e também obtiveram resultados que corroboram a ideia que os produtos primários apresentam elasticidades menores que os produtos manufaturados.

Para os países desenvolvidos, Romero e McCombie (2016), a partir de uma divisão setorial baseada na intensidade tecnológica dos produtos estimaram para 14 países da Europa Ocidental funções de exportação e importação para 5 setores tecnológicos, os autores testaram e confirmaram a validade da Lei de Thirlwall multissetorial para os países analisados e encontraram evidências de que as elasticidades renda das importações e exportações são maiores para produtos com maior intensidade tecnológica.

Os resultados demonstram que a partir de uma mudança estrutural em direção a produção de bens mais complexos pode-se relaxar a restrição imposta pelo balanço de pagamentos, já que aumentando a elasticidade renda ponderada das exportações, aumentamos a razão entre as elasticidades e conseqüentemente o crescimento de equilíbrio se eleva, produtos primários apresentam os menores valores de elasticidades, seguidos por manufaturas simples, com pouca tecnologia.

Além disso, os autores observaram que as elasticidades renda setoriais calculadas para os países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento, calculadas em outros estudos, foi maior para produtos primários e manufaturas simples e menor para manufaturas de baixo, médio e alto grau de tecnologia envolvida; eles atribuem essa diferença, senão à melhores técnicas de medição/regressão, à fatores como o nível de homogeneidade e estabilidade da produtividade entre os setores e o aumento da demanda mundial por commodities.

### **Metodologia e dados**

De modo a testarmos a hipótese que houve uma regressão da pauta de exportação brasileira, impactando o crescimento econômico após 1980, serão calculadas três séries de elasticidades renda ponderadas para importações e exportações para o período de 1962 a 2018.

Para o cálculo das elasticidades renda ponderadas é preciso inicialmente calcular as elasticidades renda setoriais, como esse exercício já foi realizado diversas vezes na literatura, este trabalho utiliza as elasticidades setoriais calculadas em 3 consolidados artigos: Gouvêa e Lima (2011), Gouvêa e Lima (2013) e Jayme Jr, Romero e Silveira (2011) dispostas nas Tabelas 1 a 3 abaixo. Chamaremos cada agregação escolhida como Agregação 1, 2 e 3 respectivamente. Outra vantagem que isso gera é a possibilidade de comparação entre diferentes agregações, onde resultados convergentes darão peso ao argumento de que há tendência de declínio da elasticidade renda ponderada da exportação ao longo dos anos.

Tabela 1: Elasticidades Setoriais: Brasil 1965-1999, Agregação 1

Setores	Elasticidade renda Exportações	Elasticidade renda Importações
Petróleo (1)	2,096***	0,890***
Matérias Primas (2)	0,715***	1,129***
Produtos Florestais (3)	1,103***	1,113***
Agricultura Tropical (4)	0,681***	0,754***

Produtos Animais (5)	1,021***	1,127***
Cereais, etc. (6)	0,174	0,889***
Intensivo em Trabalho (7)	2,163***	1,556***
Intensivo em Capital (8)	1,544***	0,920***
Máquinas (9)	2,376***	1,473***
Químicos (10)	1,640***	1,294***

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1 - Fonte: Gouvêa e Lima (2011)

Tabela 2: Elasticidades Setoriais: Brasil 1962-2006, Agregação 2

Setores	Elasticidade renda	Elasticidade renda
	Exportações	Importações
Alimentos (1)	0,792***	0,641***
Madeira e Mobiliário (2)	4,587***	2,173***
Borracha e Plástico (3)	0,811***	1,836***
Papel e Celulose (4)	2,542***	1,076***
Têxtil (5)	0,575***	1,846***
Vestuário Couros e Calçados (6)	8,298**	4,176***
Produtos Minerais Não Metálicos (7)	1,749***	0,733***
Petróleo e Combustíveis (8)	0,825***	1,892***
Extração de Minerais Não Ferrosos (9)	0,671***	0,783***
Extração de Outros Minerais (10)	0,760***	0,690***
Metalurgia de Minerais Não Ferrosos (11)	4,018***	0,945***
Metalurgia de Outros Minerais (12)	2,511***	0,880***
Fertilizantes (13)	3,620***	1,773***
Produtos Químicos (14)	1,252***	1,434***
Máquinas e Equipamentos (15)	6,140***	1,206***
Material Elétrico e de Comunicação (16)	2,426**	1,717***
Equipamento de Transporte (17)	2,186***	1,596***
Produtos Diversos (18)	1,597***	1,288***

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1 - Fonte: Gouvêa e Lima (2013)

Tabela 3: Elasticidades Setoriais: Brasil 1962-2007, Agregação 3

Setores	Elasticidade renda	Elasticidade renda
	Exportações	Importações
Commodities (1)	0,749	0,850
Manufaturas baseadas em recursos naturais e de baixa intensidade tecnológica (2)	1,287	1,471
Manufaturas de média e alta intensidade tecnológica (3)	1,976	1,454

Fonte: Jayme Jr, Romero e Silveira (2011).

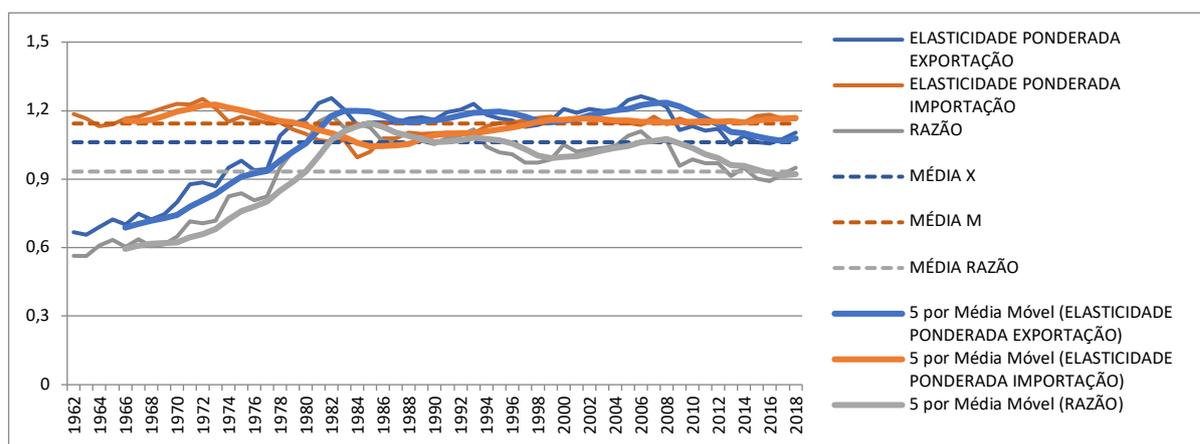
Assim, as séries de elasticidades renda ponderadas de exportações e importações serão obtidas da seguinte forma: os dados referentes aos volumes totais de importações e exportações serão agrupados em 3 diferentes agregações, obtendo a participação de determinado setor no ano em questão. Depois, elasticidades renda setoriais e participações setoriais são multiplicadas resultando nas elasticidades renda ponderadas 1962 a 2018.

Os dados de comércio referentes às exportações e importações foram obtidos através da *United Nations Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE)* com diferentes níveis de agregação. Já os dados referentes ao crescimento econômico (PIB) foram extraídos do Banco Mundial.

## Resultados

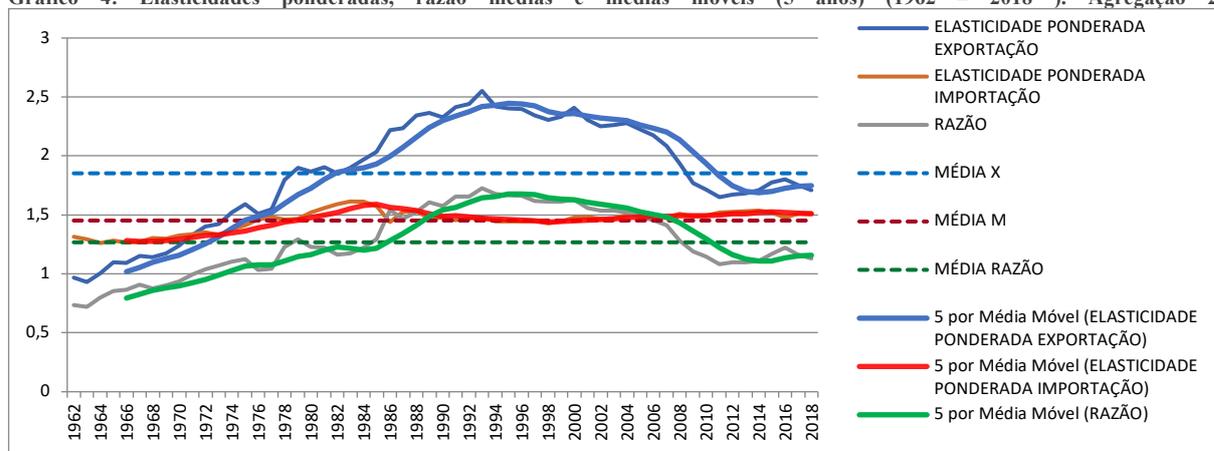
A partir das tabelas 1 a 3 apresentadas na seção de metodologia, obtivemos os gráficos 3 a 5 onde são calculadas as elasticidades renda de exportações e importações ponderadas ano a ano e a razão entre elas, de acordo com as três agregações.

Gráfico 3: Elasticidades ponderadas, razão médias e médias móveis (5 anos) (1962 – 2018). Agregação 1.



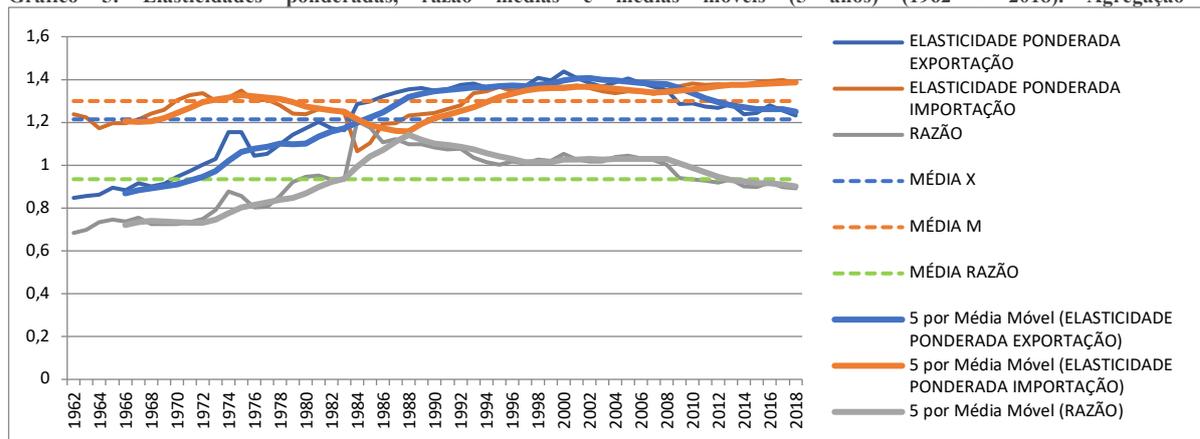
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4: Elasticidades ponderadas, razão médias e médias móveis (5 anos) (1962 – 2018). Agregação 2.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5: Elasticidades ponderadas, razão médias e médias móveis (5 anos) (1962 – 2018). Agregação 3.



Fonte: Elaboração própria.

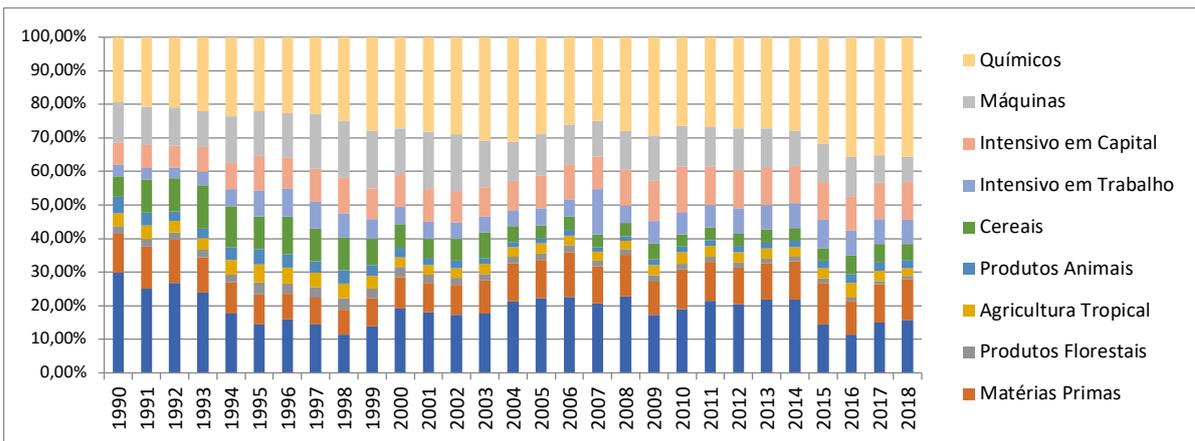
Conforme podemos ver nos três gráficos acima, ocorre uma perceptível queda na razão entre as elasticidades renda das exportações e importações brasileiras, sobretudo nas décadas de 1990 (aumento da elasticidade ponderada das importações) e 2000 (queda da elasticidade ponderada das exportações).

Esse processo deve ser entendido a partir do desajuste macroeconômico que marcou a década de 1980: “A década de 80 foi marcada pela estagnação do nível de atividade, por profundos desequilíbrios macroeconômicos e, em especial, pela hiperinflação virtual.” (Pinheiro, Giambiagi e Gostkorzewicz 1999, p. 14). Nesse período o modelo de substituição de importações até então utilizado, sofre o processo de esgotamento culminando na redefinição do papel do Estado, reduzindo-o e tornando seu foco a garantia da estabilidade macroeconômica. Assim, o anseio por mudanças no direcionamento da economia levaram à construção de um novo modelo de desenvolvimento que se iniciou na década de 1990, a partir de profundas reformas estruturais, principalmente o processo de abertura comercial e privatizações. Como resultado, houve uma reestruturação industrial, a partir de investimentos nacionais e estrangeiros, elevando abruptamente a produtividade e intensificando a especialização produtiva, que de acordo com Carvalho e Lima (2008) piorou as condições de equilíbrio externo, uma vez que a especialização foi no sentido de bens intensivos em recursos naturais, isto é de baixa elasticidade renda. É perceptível nos três gráficos acima o aumento da elasticidade renda ponderada das importações que ocorre a partir de 1990 como resultado do processo acima.

A participação setorial na pauta importadora está ilustrada nos gráficos 6, 7 e 8 abaixo e corrobora os argumentos acima.

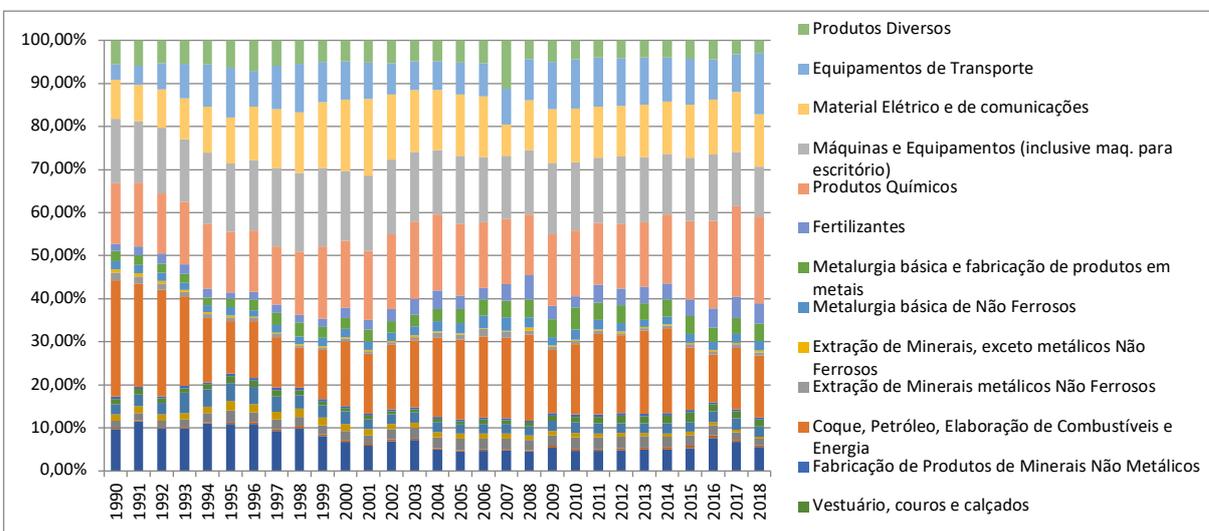
Utilizando a agregação 1 como exemplo, a participação setorial na pauta importadora de bens mais elásticos como os químicos e máquinas saltou de 19,45% e 11,95% em 1990 para 27,14% e 17,2% em 2000 respectivamente. O setor de material elétrico e de comunicações proposto pela agregação 2 quase dobrou sua participação em nossa pauta, sendo 8,96% em 1990 e 16,62% em 2000. A agregação 3, mais compacta, permite verificar a evolução da participação de manufaturas de média e alta intensidade tecnológica que variou de 41,56% para 58,11% de 1990 a 2000, valor que se manteve nesse patamar após a data, em 2018 a participação do setor foi de 57,39%.

Gráfico 6: Participação setorial na pauta importadora (1990 – 2018). Agregação 1.



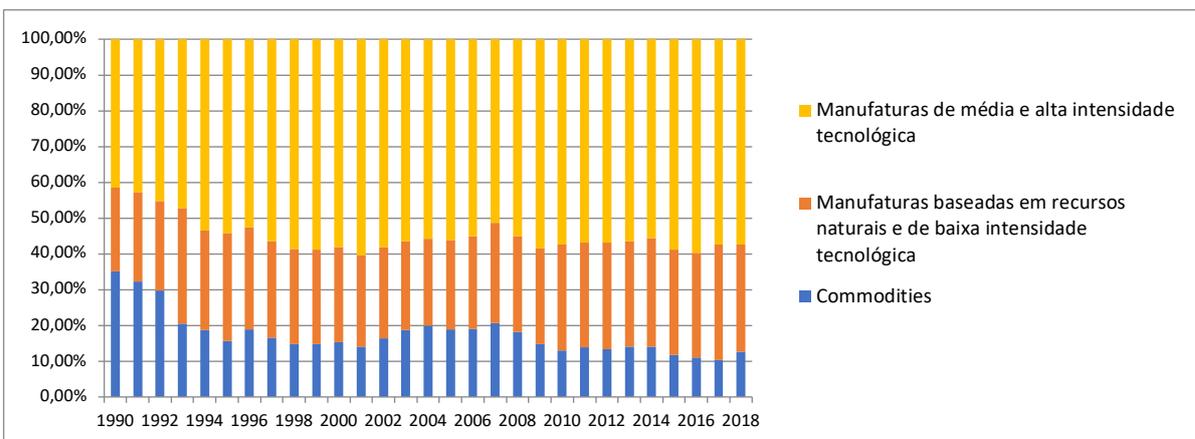
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 7: Participação setorial na pauta importadora (1990 – 2018). Agregação 2.



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 8: Participação setorial na pauta importadora (1990 – 2018)



Fonte: Elaboração própria

Já nos anos 2000 é possível perceber o declínio acentuado da elasticidade renda ponderada das exportações frente à relativa estabilidade da elasticidade renda ponderada das importações

como reflexo das medidas adotadas na década anterior; o que confirma a perda de espaço em nossa pauta exportadora de produtos mais complexos (máquinas, por exemplo) e a ampliação da exportação de produtos mais simples, como commodities. Para reforçar essa tese, os setores foram reagrupados em três tipos: elasticidade alta, média e baixa, conforme Tabela 4, e nos Gráficos 9 a 11 que mostram a participação destes setores nas nossas exportações focando o período 1962 – 2018; em todos os casos é possível verificar o declínio da participação dos setores com alta elasticidade renda e aumento da participação dos setores com baixa elasticidade renda.

Tabela 4: Setores Agrupados conforme elasticidades

Elasticidade	Agregação 1	Agregação 2	Agregação 3
		Setores	
	<b>Elasticidade &lt; 1</b> Cereais	<b>Elasticidade &lt; 1</b> Têxtil	<b>Elasticidade &lt; 1</b> Commodities
	Agricultura tropical	Extração de minerais metálicos não ferrosos	
	Matérias primas	Extração de minerais, exceto metálicos não ferrosos	
Baixa		Alimentos, brutos e processados	
		Animais vivos, bebidas e fumo	
		Artigos de borracha e plástico	
	<b>1 &lt; Elasticidade &lt; 1,5</b> Produtos florestais	<b>1 &lt; Elasticidade &lt; 2</b> Produtos químicos	<b>1 &lt; Elasticidade &lt; 1,5</b> Manufaturas baseadas em recursos naturais e de baixa intensidade tecnológica
Média	Produtos animais	Produtos diversos	
		Fabricação de produtos de minerais não metálicos	
	<b>Elasticidade &gt; 1,5</b> Petróleo	<b>Elasticidade &gt; 2</b> Equipamentos de Transporte	<b>Elasticidade &gt; 1,5</b> Manufaturas de média e alta intensidade tecnológica
Alta	Intensivo em trabalho		

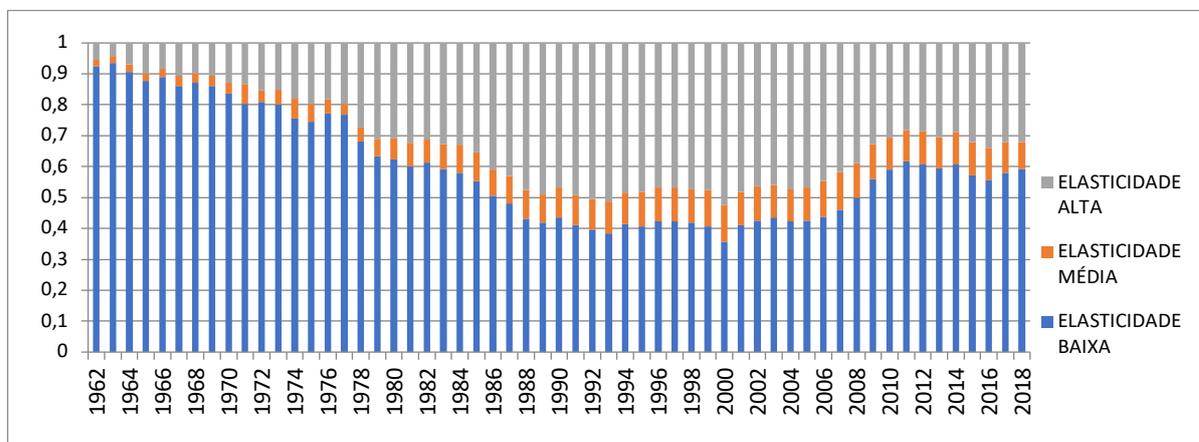
Intensivo em capital	Material Elétrico e de comunicações
Máquinas	
Químicos	Metalurgia básica e fabricação de produtos em metais
	Papel e celulose
	Fertilizantes
	Metalurgia básica de não ferrosos
	Madeira, produtos em madeira e mobiliário
	Máquinas e equipamentos (inclusive maq. para escritório)
	Vestuário, couros e calçados

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 9: Participação setorial na pauta exportadora. Setores agrupados de acordo com a elasticidade: baixa, média e alta (1962 – 2018). Agregação 1.

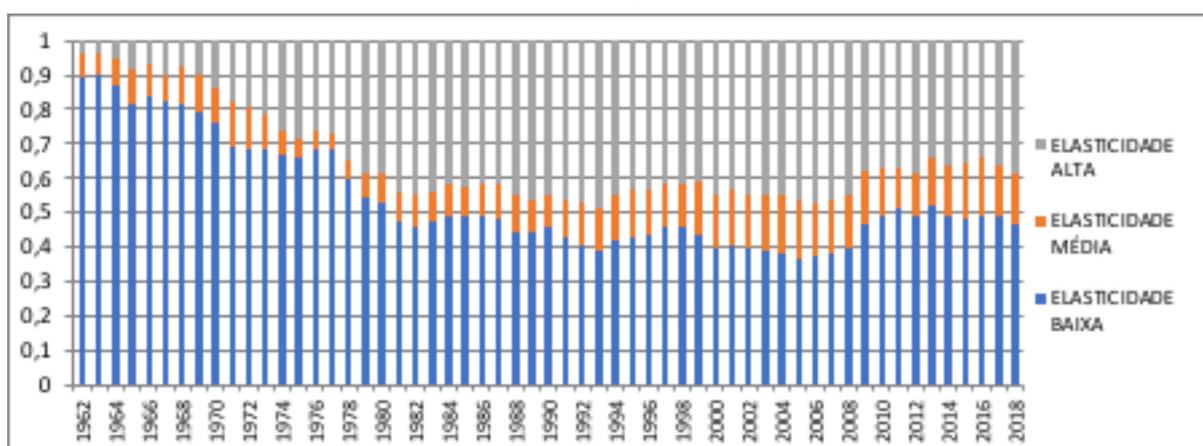
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 10: Participação setorial. Setores agrupados de acordo com a elasticidade: baixa, média e alta (1962 – 2018). Agregação 2.

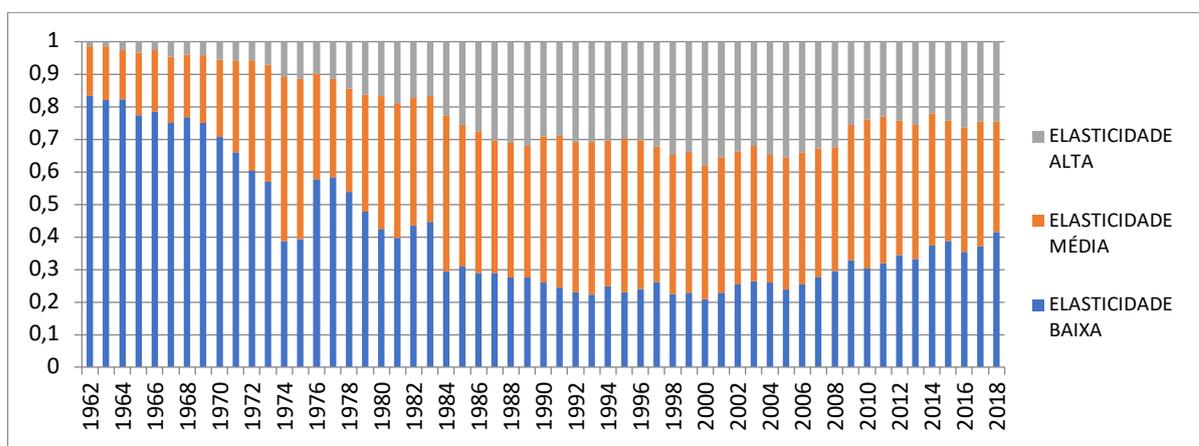


Fonte: Elaboração própria

Gráfico 11: Participação setorial na pauta exportadora. Setores agrupados de acordo com a elasticidade: baixa, média e alta(1962 –



2018). Agregação 3.



Fonte: Elaboração própria

Utilizando a agregação 1, os setores de máquinas, trabalho e capital intensivos, petróleo e químicos, perderam espaço em nossa pauta exportadora, caindo de 44,72% em 2000 para 38,61% em 2018, já cereais, agricultura tropical e matérias primas apresentaram crescimento

de 7,23% em 18 anos (2000 a 2018). A diferença é ainda mais drástica ao usar a agregação 2, pela qual os setores com alta elasticidade renda perderam 20,37% de participação, cedendo espaço ao crescimento de 23,61% na participação de produtos com baixa elasticidade, com destaque para alimentos e combustíveis. A situação é muito parecida de acordo com a agregação 3, em que os setores de alta e média elasticidade encolheram sua participação em 20,58% na exportação. Essas são fortes evidências de que houve uma mudança em nossa composição setorial, no sentido de reprimarização da nossa pauta exportadora e consequente priorização da produção e exportação de produtos mais simples, com pouca tecnologia envolvida, enfraquecendo a indústria nacional e freando o crescimento econômico.

### **Considerações Finais**

Diversos trabalhos empíricos mencionados na sessão 3 demonstraram a validade da Lei de Thirlwall para o Brasil, e que portanto a restrição externa é um importante fator a ser considerado na análise do crescimento econômico brasileiro. Assim, fica evidente que a razão das elasticidades renda de exportações e importações contribui de forma significativa para explicar a queda do crescimento brasileiro ocorrida a partir de 1990.

Para melhor entendimento do que levou à reversão do modelo de substituição de importações e consequente especialização produtiva na década de 1990 é importante retomar a década anterior, marcada pelo desequilíbrio macroeconômico. Nesta década o baixo crescimento não pode ser explicado por alterações na razão entre as elasticidades renda das exportações e importações, mas sim por outros fatores: “O equilíbrio mais perverso do balanço de pagamentos nessa década pode ser explicado pela redução no fluxo de capitais, associado a uma valorização da taxa de câmbio real.” (Carvalho e Lima, 2008, p.14).

Nas décadas de 1990 e 2000 ocorre uma perceptível queda na razão entre as elasticidades renda das exportações e importações brasileiras, que foi causada respectivamente pelo aumento da elasticidade ponderada das importações e queda da elasticidade ponderada das exportações.

Notamos a partir de 1990, período de diversas reformas estruturais principalmente abertura comercial e privatizações, que passamos a importar produtos mais complexos e elásticos, como resultado principalmente da abertura comercial.

A partir de 2000 a tendência acima de aumento da elasticidade renda das importações se equilibrou, porém as exportações sofreram mudanças consideráveis devido à especialidade produtiva em commodities e similares, indicando a reprimarização da nossa pauta exportadora, onde é perceptível o drástico encolhimento na participação de produtos com maior elasticidade, como químicos e máquinas, e o conseqüente aumento da participação de produtos simples, como as commodities. Conseqüentemente, a razão entre as elasticidades renda de importações e exportações declina, restringindo ainda mais o crescimento econômico brasileiro, de acordo com os preceitos da Lei de Thirlwall.

## Referências

ARAUJO, R. A.; LIMA, G. T. A structural economic dynamics approach to balance-of-payments-constrained growth. *Cambridge Journal of Economics*, 2007, 31(5), 755-774.

BARBOSA, F.; N. The balance-of-payments constraint: from balanced trade to sustainable debt. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, v. 54, n. 219, p. 381-400, 2001.

BÉRTOLA, L.; HIGACHI, H.; PORCILE, G. Balance-of-payments-constrained growth in Brazil: a test of Thirlwall's Law, 1890-1973. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 25, n. 1, p. 123-140, 2002.

CARVALHO, V. R., LIMA, G. T. Macrodinâmica do produto e da renda sob restrição externa: a experiência brasileira no período 1930-2004. *Economia Aplicada*, 2008,12(1), pp.55-77.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Estrutura produtiva, restrição externa e crescimento econômico: a experiência brasileira. *Economia e Sociedade*, 2009, 18(1), 31-60.

CHENERY, H. B. The structuralist approach to development policy. *The American Economic Review*, p. 310-316, 1975

GOUVÊA, R. R.; LIMA, G. T. Structural change, balance-of-payments constraint, and economic growth: evidence from the multisectoral Thirlwall's law. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 33, n. 1, p. 169-204, 2010.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Balance-of-payments-constrained growth in a multisectoral framework: a panel data investigation. University Library of Munich, Germany, 2011.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Mudança estrutural e crescimento sob restrição externa na economia brasileira: uma análise empírica do período 1962-2006 com considerações sobre o II PND. *Economia e Sociedade*, v. 22, n. 1, p. 107-139, 2013.

HUSSAIN, M. N. The balance-of-payments constraint and growth rate differences among African and East Asian economies. *African Development Review*, 1999, June.

JAYME JR, F. G.; ROMERO, J. P.; SILVEIRA, F. Brazil: structural change and balance-of-payments-constrained growth. *CEPAL Review*, 2011.

MCCOMBIE, J. S. L. On the empirics of balance-of-payments-constrained growth. *Journal of Post Keynesian Economics*, 1997, 19(3), 345-375.

MCCOMBIE, J. S. L.; ROBERTS, M. The role of balance of payments in economic growth. In: M. Setterfield (ed.), *The economics of demand-led growth*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2002, pp. 87-114.

MCCOMBIE, J. S. L., THIRLWALL, A. P. "Economic growth and balance-of-payments constraint revisited" In P. Arestis, G. Palma, and M. Sawyer (eds.) *Markets, Unemployment and Economic Policy*, Vol. II, London: Routledge, 1997.

MORENO-BRID, J. C. On capital flows and the balance-of-payments constrained growth model. *Journal of Post Keynesian Economics*, 1998-99, 21(2), 283-298.

NAYYAR, D. China, India, Brazil and South Africa in the world economy: engines of growth. *Southern Engines of Global Growth*, v. 1, p. 9-27, 2010.

PASINETTI, L. *Structural change and economic growth*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

\_\_\_\_\_. *Structural economic dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

ROMERO, J. P.; MCCOMBIE, J. S.L. The Multi-Sectoral Thirlwall's Law: evidence from 14 developed European countries using product-level data. *International Review of Applied Economics*, v. 30, n. 3, p. 301-325, 2016.

SETTERFIELD, M. The remarkable durability of Thirlwall's Law. *PSL Quarterly Review*, v. 64, n. 259, 2011.

THIRLWALL, A. P. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1979, Vol. 128, 45-53.

\_\_\_\_\_. Reflections on the concept of balance-of-payments-constrained growth. *Journal of Post Keynesian Economics*, 1997, 19(3), 377-384.

\_\_\_\_\_. *The nature of economic growth*. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2002.

THIRLWALL, A. P.; HUSSAIN, M. N. The balance of payments constraint, capital flows and growth rate differences between developing countries. *Oxford Economic Papers*, 1982, 34(3), 498-510.

## **POLÍTICA MONETÁRIA E A (NÃO) NEUTRALIDADE DA MOEDA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS VISÕES AUSTRÍACA, PÓS-KEYNESIANA, NOVO-CLÁSSICA E NOVO-KEYNESIANA**

Bernardo Ribeiro Santana<sup>171</sup>

Elaine Arantes<sup>172</sup>

### RESUMO

---

<sup>171</sup> Mestrando em Economia (UFF); Pós-Graduando em Escola Austríaca de Economia (IMB); Pós-Graduado em Finanças (UFRJ/COPPEAD); Graduação em Economia (UFRJ).

<sup>172</sup> Pós-doutorado em Ciências Aeroespaciais (UBI/Portugal). Doutorado e mestrado em Administração (PUC/PR). Especialização e Bacharelado em Administração (FAE). Docente do IFPR *Campus* Colombo.

O objetivo deste artigo é esclarecer a relação entre as diferentes visões das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana sobre o impacto da moeda na economia e as recomendações de políticas monetárias. O arcabouço teórico aborda estas quatro escolas e permite compreender suas percepções a respeito da neutralidade ou não neutralidade da moeda. As diferenças nas percepções estão ligadas às recomendações ou rejeições de interferências governamentais por meio de políticas monetárias. Apresentam-se estas percepções, comparando os efeitos da expansão monetária no longo prazo de acordo com cada escola. Discute-se a atuação do Banco Central como agente estimulador da economia de acordo com cada escola. Tratar a moeda como neutra ou não neutra não significa ter a mesma visão a respeito dos impactos que ela causa no sistema econômico. Cada escola tem suas hipóteses e um entendimento específico e diferenciado quanto às consequências da manipulação da moeda através de intervenções governamentais via políticas monetárias acomodatórias. Uma visão clara sobre a moeda e seu papel é fundamental para se evitar políticas governamentais equivocadas que em certos momentos podem agravar ou criar mais problemas do que soluções. Trata-se de uma pesquisa qualitativa com alcance explicativo fundamentada em levantamento bibliográfico.

Palavras-Chave: Escola Austríaca; Keynesianismo; Novos-Clássicos; Moeda; Política Monetária.

## **MONETARY POLICY AND CURRENCY (NON) NEUTRALITY: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE AUSTRIAN, POST-KEYNESIAN, NEW-CLASSICAL AND NEW-KEYNESIAN**

### **ABSTRACT**

The purpose of this article is to clarify the relationship between the different views of schools: Austrian; Post-Keynesian; New-Classical; and Novo-Keynesiana on the impact of currency on the economy and monetary policy recommendations. The theoretical framework addresses these four schools and allows us to understand their perceptions regarding the neutrality or non-neutrality of money. Differences in perceptions are linked to recommendations or rejections of governmental interference through monetary policies. These perceptions are presented, comparing the long-term effects of monetary expansion according to each school. The role of the Central Bank as an economic stimulating agent according to each school is discussed. Treating money as neutral or non-neutral does not mean having the same view about the impacts it has on the economic system. Each school has its own hypotheses and a specific and differentiated understanding of the consequences of currency manipulation through government interventions via accommodative monetary policies. A clear view of money and

its role is essential to avoid misguided government policies that at times can aggravate or create more problems than solutions. It is a qualitative research with explanatory scope based on a bibliographic survey.

Keywords: Austrian School; Keynesianism; New Classics; Money; Monetary policy.

## **POLÍTICA MONETARIA Y (NO) NEUTRALIDAD CAMBIARIA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS AUSTRIACOS, POSKEYNESIANOS, NUEVO CLÁSICO Y NUEVO KEYNESIANO**

### **RESUMEN**

El propósito de este artículo es aclarar la relación entre los diferentes puntos de vista de las escuelas: austriaca; Poskeynesiano; Nuevo Clásico; y Novo-Keynesiana sobre el impacto de la moneda en la economía y recomendaciones de política monetaria. El marco teórico aborda estas cuatro escuelas y nos permite comprender sus percepciones sobre la neutralidad o no neutralidad del dinero. Las diferencias en las percepciones están vinculadas a recomendaciones o rechazos a la interferencia gubernamental a través de políticas monetarias. Se presentan estas percepciones, comparando los efectos a largo plazo de la expansión monetaria según cada escuela. Se discute el rol del Banco Central como agente dinamizador económico según cada escuela. Tratar el dinero como neutral o no neutral no significa tener la misma opinión sobre los impactos que tiene en el sistema económico. Cada escuela tiene sus propias hipótesis y una comprensión específica y diferenciada de las consecuencias de la manipulación de la moneda a través de intervenciones gubernamentales a través de políticas monetarias acomodaticias. Una visión clara del dinero y su papel es fundamental para evitar políticas gubernamentales

equivocadas que en ocasiones pueden agravar o crear más problemas que soluciones. Es una investigación cualitativa con alcance explicativo basada en un relevamiento bibliográfico.

Palabras clave: Escuela austriaca; Keynesianismo; Nuevos clásicos; Moneda; La política monetaria.

## INTRODUÇÃO

Após a divulgação da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, pelo economista britânico John Maynard Keynes, feita em 1936, os olhos de pensadores do mundo inteiro se voltaram para esse tratado. Apesar de críticas terem sido apresentadas, o trabalho foi também fonte de inspiração para muitos, gerando novas linhas de pensamento.

Os modelos Keynesianos apresentados na Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, tendo como estrutura teórica a hipótese de longo prazo da curva de Philips<sup>173</sup>, não conseguiram prever e explicar o processo de estagflação<sup>174</sup>, verificado no início dos anos 70 na economia mundial. Para Meade (1982, p. 13), estagflação é uma palavra inventada para indicar uma situação em que a economia encontra-se estagnada ao mesmo tempo em que a inflação é alta. Para ele, trata-se do “pior dos mundos”, é um “monstro de duas cabeças”. Com isso, algumas linhas de pensamento econômico apresentaram suas críticas e teorias sobre os

---

<sup>173</sup> *Trade-off* permanente entre inflação e desemprego (PHILLIPS, 1958).

possíveis motivos da estagflação. As diferentes percepções das teorias econômicas sobre os efeitos da política monetária em uma economia compõem o tema abordado nesta pesquisa. Delimita-se o tema tratado considerando-se as percepções apresentadas pelas escolas Austríaca, Pós-Keynesiana, Novo-Clássica e Novo-Keynesiana. Uma vez que cada uma dessas escolas possui uma visão diferente a respeito do impacto da moeda na economia, são recomendadas distintas diretrizes para a política monetária. A partir deste contexto, a pergunta que este estudo se dispõe a responder é: Quais são as diferentes percepções das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana a respeito do impacto da moeda na economia e qual sua relação com as recomendações de políticas monetárias? Para responder esta pergunta de pesquisa, este trabalho tem como objetivo geral: Esclarecer a relação entre as diferentes visões das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana a respeito do impacto da moeda na economia e as recomendações de políticas monetárias. Os objetivos específicos definidos são: 1. Compreender as diferentes percepções das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana a respeito da neutralidade ou não neutralidade da moeda; 2. Apresentar as percepções de cada escola, abordando os efeitos da expansão monetária no longo prazo; 3. Discutir a atuação do Banco Central como agente estimulador da economia de acordo com cada linha de pensamento.

A pesquisa aqui apresentada oferece subsídios para a compreensão do tema, podendo servir para fundamentar a tomada de decisão no âmbito das políticas econômicas preservando o crescimento salutar e não inflacionário de uma economia. Além disso, traz para a discussão o pensamento da Escola Austríaca de Economia, apresentando suas percepções com aquelas de outras escolas. Recomenda-se que futuras pesquisas realizadas sobre este tema aprofundem o entendimento dos impactos da moeda na economia.

Os procedimentos metodológicos adotados para esta pesquisa compreendem uma pesquisa bibliográfica realizada para dar suporte à realização de um estudo explicativo e possibilitar o alcance dos objetivos definidos. Na sequência apresenta-se a base teórica considerada para este estudo apresentando-se as escolas de pensamento econômico e suas percepções acerca da neutralidade e não neutralidade da moeda. Os procedimentos metodológicos adotados para a realização do estudo são apresentados e poderão ser replicados por outros pesquisadores que desejem aprofundar o estudo sobre o tema. Analisa-se o objeto de estudo a partir da fundamentação teórica apresentada e, por fim, apresentam-se as considerações finais dos pesquisadores. As fontes utilizadas para este trabalho são indicadas e finalizam este artigo.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De forma a iniciar o debate proposto neste artigo, é fundamental conceituar as escolas de pensamento econômico que estarão em diálogo no desenvolvimento do presente texto. A neutralidade e a não neutralidade da moeda são também tratados neste item para subsidiar as discussões propostas.

### 1.1 As Escolas do Pensamento Econômico

Neste subitem, apresentam-se as percepções das seguintes escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica e Novo-Keynesiana sobre o impacto da moeda e os efeitos da política monetária na economia. A breve definição de cada escola está baseada, principalmente, no fato de que um grupo de pensadores define a expressão ao usá-la, de forma a desenvolver uma linha de pesquisa e de propagação de ideias. Como a ideia central deste artigo não é uma abordagem completa do ponto de vista da História do Pensamento Econômico (HPE), as definições de cada escola não serão aprofundadas. Assim, muitos detalhes e divergências entre autores, inclusive dentro de uma mesma linha de pensamento, não serão desenvolvidas. Deve-se ter em mente que cada escola é muito mais ampla do que a breve definição aqui apresentada. Em geral, as escolas do pensamento econômico são formadas por grupos heterogêneos. Porém, para a análise proposta neste texto, são adequadas para o debate a que o artigo se propôs.

### 1.1.1 A Escola Austríaca de Economia

Conforme De Soto (2010), a história da Escola Austríaca de Economia começa no século XV, na Universidade de Salamanca, na Espanha. Esses Escolásticos Tardios perceberam a existência de leis econômicas, e explicaram as leis da oferta e da demanda, as causas da inflação, o funcionamento das taxas de câmbio, e a natureza subjetiva do valor econômico. Pensadores como São Tomás de Aquino, Richard Cantillon, Jean Baptiste Say e Claude-Frédéric Bastiat tiveram forte influência no desenvolvimento da linha austríaca de pensamento.

Iorio (2011) orienta que a Escola Austríaca, também conhecida como escola de Viena, inicia-se em 1871 por meio da publicação do livro *Princípios de Economia Política* por Carl Menger, retomando a tradição escolástica com novos pensadores e estruturando pilares de sustentação para o seu desenvolvimento. O núcleo fundamental da Escola Austríaca forma-se “pelos conceitos de ação humana e de tempo dinâmico e pela hipótese acerca dos limites ao nosso conhecimento” (IORIO, 2011, p. 17).

Grandes contribuições à ciência econômica como a teoria marginalista (baseada na ideia de que o valor econômico resulta da utilidade marginal) e subjetivista (tendência para considerar e avaliar as coisas de um ponto de vista pessoal), noções de custo de oportunidade (custo de algo em termos de uma oportunidade renunciada) e preferência temporal (*ceteris paribus*, a satisfação presente tem preferência sobre a satisfação futura e bens no presente são preferidos a bens no futuro) dão base de sustentação para diversas teorias posteriores como teorias do capital e dos ciclos econômicos, através de pensadores do calibre de Eugen Von Böhm-Bawerk, Ludwig Von Mises e, o prêmio Nobel, Friedrich Von Hayek, que promoveu com Keynes o debate público considerado o maior duelo econômico da história (DE SOTO, 2010).

A Escola Austríaca critica fortemente o positivismo lógico que vem se desenvolvendo na economia, sendo cada vez mais utilizado. Suas críticas se fundamentam na complexidade com que a ação humana subjetiva se manifesta, tendo em seu núcleo de pensamento o individualismo metodológico (tem como principal responsável pela elaboração do processo de conhecimento, o indivíduo) subjetivismo metodológico, ação humana propositada, preferência temporal e o mercado como um processo (diferente da noção de equilíbrio de mercado os

Austríacos veem o mercado como um processo dinâmico conforme Kirzner (2012), em sua obra *Competição e atividade empresarial*). Outros proeminentes economistas da Escola Austríaca do século XX incluem Henry Hazlitt, Israel Kirzner e Murray Rothbard (DE SOTO, 2010).

### 1.1.2 Escola Pós-Keynesiana

O escopo deste trabalho não é a definição precisa e os detalhes dos diferentes grupos de pensadores dentro de uma mesma escola. A apresentação da escola Pós-Keynesiana neste trabalho se fundamenta no principal elo que une esses grupos. Os Pós-Keynesianos, de acordo com Davidson (2005a, p. 451), são formados por um heterogêneo grupo motivado a apresentar críticas à síntese neoclássica que dominava o cenário à época.

O termo *Pós-Keynesiano* surge a partir de 1971, após uma série de conferências onde diversos economistas se reuniram para debater principalmente sobre as falhas e limitações do *mainstream economics*<sup>175</sup>. O descontentamento com a interpretação da Teoria Geral<sup>176</sup> proposta por Hicks<sup>177</sup> (1937), através do modelo IS-LM, incorporando um reducionismo metodológico une um heterogêneo grupo de economistas em busca de trazer de volta as ideias fiéis a Keynes (ROBINSON, 1972). Conforme (Davidson, 2005a; 2005b), os pontos que fundamentam essa escola de pensamento econômico são o princípio da demanda efetiva e a preferência pela liquidez. A partir dessas premissas, Keynes rejeita os argumentos da escola Clássica como: substituição Bruta (crítica à lei de Say); ergodicidade<sup>178</sup> e a neutralidade da moeda, cerne deste trabalho. No Brasil, um dos difusores da linha de pensamento Pós-Keynesiana é F.J. Cardim de Carvalho. Para ele, “(...) Pós Keynesianos têm como programa de pesquisa precisamente o desenvolvimento de uma visão nova, a de uma economia monetária. Este é o conceito unificador do paradigma Pós Keynesiano (...)” (CARVALHO, 1992, p. 37).

### 1.1.3 Escola dos Novos-Clássicos

Com os problemas teóricos enfrentados pelos modelos Keynesianos na década de 70, há um retorno as ideias de economia de mercado. O monetarista Milton Friedman já havia apresentado suas críticas aos modelos Keynesianos, mas um grupo de economistas,

---

<sup>175</sup> Economia ortodoxa ou economia *mainstream* é uma expressão que se refere às teorias econômicas predominantemente ensinadas nas universidades.

<sup>176</sup> Teoria Geral do emprego do juro e da moeda é um livro de autoria do economista britânico John Maynard Keynes, publicado pela primeira vez em fevereiro de 1936. É considerado uma das mais importantes obras de literatura econômica, tendo lançado as bases conceituais da macroeconomia.

<sup>177</sup> John Richard Hicks foi um economista britânico, professor da London School of Economics e da Universidade de Oxford. Recebeu o Prémio de Ciências Económicas em Memória de Alfred Nobel de 1972.

<sup>178</sup> Ergodicidade é um termo muito utilizado na literatura pós-keynesiana nas obras de Victoria Chick, Jan Kregel, Paul Davidson, etc. Está relacionado a sistemas nos quais a evolução futura pode ser prevista através de cálculos probabilísticos, caso o evento possa ser repetido. Para os Pós-Keynesianos o mundo é não ergótico.

posteriormente denominados Novos-Clássicos, causaram mais danos ao apontar as falhas Keynesianas ao não explorar as implicações das expectativas endogenamente formadas sobre o comportamento dos agentes (SNOWDON & VANE, 2005, p. 219).

Formada por economistas como Tomas Sargent, Robert Lucas, Neil Wallace entre outros, a escola Novo-Clássica busca restaurar os modelos clássicos de equilíbrio geral. Dessa forma, as principais premissas de seus modelos são mercados competitivos, e preços flexíveis. Apresentam modelos microfundamentados<sup>179</sup> e, diferente da abordagem de Friedman, que utilizava os modelos Marshallianos, Lucas (1981) se baseia na ideia Walrasiana de equilíbrio geral.

Uma das principais inovações apresentadas pelos Novos-Clássicos é a incorporação de expectativas racionais. Isto é, os agentes também maximizam as informações disponíveis. Dessa forma, passam a não cometer erros sucessivos. Eles aprendem com os erros do passado e tomam decisões baseados nas informações que possuem. Essa premissa é de fundamental importância para a compreensão da visão Novo-Clássica a respeito do efeito da política monetária. Caso os agentes entendam que o aumento da oferta monetária tende a causar inflação, políticas monetárias expansionistas anunciadas previamente passam a ser inócuas para o crescimento econômico ou redução do desemprego, visto que os agentes se anteciparão e reajustarão os preços (LUCAS, 1981; SARGENT E WALLACE, 1976). Isso significa que os agentes não sofrem de ilusão monetária, e apenas os preços relativos importam para otimizar suas decisões. Dessa forma, a moeda é neutra nessa visão.

#### 1.1.4 Escola Novo-Keynesiana

Com os problemas enfrentados pelos modelos ortodoxos Keynesianos durante o período de estagflação<sup>180</sup> da década de 70 nos EUA, o Keynesianismo enfrentou duras críticas, e seus pequenos ajustes não foram suficientes para apresentar soluções sólidas a respeito do desemprego concomitante à inflação crescente no período (SNOWDON E VANE, 2005). Dessa forma, economistas como Olivier Blanchard (Massachusetts Institute of Technology), Ben Bernake (Princeton University), Gregory Mankiw (Harvard), dentre outros, com o objetivo de superar as críticas aos antigos modelos, apresentaram algumas mudanças, porém sem abandonar algumas das principais proposições contidas na síntese neoclássica. Ideias como: mercados desregulados prolongam períodos de crises, podendo a economia, apresentar equilíbrio com desemprego; instabilidade macroeconômica causada principalmente por distúrbios na demanda agregada; a importância do dinheiro, apesar de descartarem a eficácia da política monetária em períodos depressivos e intervenções governamentais de forma a buscar a estabilidade econômica e maior bem estar social (SNOWDON E VANE, 2005).

---

<sup>179</sup> Combinação de modelos microeconômicos do comportamento da família e da firma para derivar as relações entre as variáveis macroeconômicas.

<sup>180</sup> Fenômeno econômico onde há uma estagnação do crescimento econômico concomitante a uma crescente inflação. A economia passa a apresentar aumento de preço e desemprego crescentes, contradizendo a proposição da curva de Phillips.

Quanto às novidades incorporadas no modelo, os Novos-Keynesianos adotaram algumas premissas metodológicas abordadas pelos Novos-Clássicos. Primeiro microfundamentaram seus modelos, solucionando uma das principais críticas aos modelos Keynesianos anteriores. Segundo, constroem seus modelos em uma estrutura de equilíbrio geral. No entanto, uma fundamental diferença presente na abordagem dos Novos Keynesianos é o reconhecimento das imperfeições presentes no mundo real (SNOWDON E VANE, 2005). Como enfatizado por Stiglitz (2000; 2002), esse reconhecimento de imperfeições é a essência da abordagem Novo-Keynesiana.

Conforme Snowdon e Vane (2005) e Gordon (1993), os Novos-Keynesianos buscaram responder o porquê dos agentes econômicos racionais manterem preços e salários nominais rígidos frente a uma queda da demanda agregada, quando essa rigidez gerava queda da produção e desemprego. Em suas conclusões, os autores mostraram que em um contexto no qual existem custos de ajustamento de preços e onde as imperfeições no processo de seleção dos trabalhadores podem dar origem a rigidez de salário real, pode ser do interesse privado das empresas manter os preços inalterados desde que tais custos superem as receitas geradas pelo ajustamento. A partir dessas conclusões, reconhecem a não neutralidade da moeda, pelo menos no curto prazo, e através das imperfeições do mercado, buscam explicar as flutuações econômicas.

## 1.2 Não neutralidade e neutralidade da moeda

De acordo com Mankiw (1998), o conceito de moeda neutra ou não neutra se refere ao impacto que mudanças no estoque de moeda causam na economia. A dicotomia clássica, um dos conceitos mais importantes da Escola Clássica, é a separação entre as variáveis reais e as variáveis nominais. Para os Clássicos, preços, salários nominais e juros nominais são as variáveis nominais. Já o Produto Interno Bruto (PIB) real, desemprego e salários reais, são algumas das variáveis reais da economia. Para os economistas Clássicos, as variáveis nominais não afetam as variáveis reais da economia. Portanto, aumentos no estoque monetário gerariam apenas aumento de preços conforme pressupõe a Teoria Quantitativa da Moeda (TQM). Dessa forma, a moeda é neutra para estes autores.

Seguindo a tradição Clássica, Lucas, Sargent e Wallace, expoentes da escola Novo-Clássica, também entendem a moeda como neutra, e, portanto, não acreditam na eficácia da política monetária para afetar as variáveis reais da economia (CARVALHO *et al.*, 2000). Já na visão dos economistas da Escola Austríaca, dos Pós-Keynesianos e também dos Novos-Keynesianos, a moeda é tratada como não neutra, ou seja, diferente da visão Clássica/Novo-Clássica, alterações no estoque de moeda geram impacto sobre as variáveis reais da economia (CARVALO *et al.*, 2000; SNOWDON E VANE, 2005; MISES, 2010).

### 1.2.1 A não neutralidade da moeda para os Austríacos

Autores alinhados com a visão da escola Austríaca de economia acreditam na não neutralidade da moeda; i.e, alterações em sua quantidade tem reflexo no lado real de uma economia. Esta ideia está fundamentada no entendimento dos efeitos da moeda na economia abordado inicialmente por Richard Cantillon (1680-1734), sendo posteriormente tratada por Mises (2010). Conforme Mises (2010), esse novo dinheiro introduzido na economia não é distribuído uniformemente aos agentes econômicos. Portanto, como a moeda atinge diferentes setores da economia de maneira heterogênea, o impacto gerado nas diferentes mercadorias não se dá de forma proporcional, provocando distorção nos preços relativos. Ou seja, a distribuição não se dá de forma neutra. Essa entrada de dinheiro novo impactando as mercadorias de maneira desproporcional foi posteriormente chamada de *Efeito Cantillon*, cunhada por Blaug (1989), esta expressão traz a ideia de que as alterações dos preços dos bens e serviços causados por um aumento da quantidade de dinheiro dependem da forma como o dinheiro novo é inserido na economia.

Segundo Iorio (2011, p. 130), “A moeda não entra uniformemente na economia (...) como no caso em que um anjo descesse do céu, e de noite, aumentasse os encaixes monetários de todos os habitantes do país em, digamos, 100%”. A analogia feita pelo autor refere-se ao efeito *anjo Gabriel* apresentado em Rothbard (2008). Dessa forma, para os economistas Austríacos, a não neutralidade da moeda se dá pela forma como ela distorce os preços relativos, afetando diferentes indivíduos de maneira heterogênea. Portanto, os Austríacos enxergam esse dinheiro novo causando uma redistribuição de renda na sociedade, já que promove uma realocação de recursos na medida em que vai penetrando nos diferentes setores de maneira não uniforme (MISES, 2010). Assim,

Quaisquer que sejam as medidas que um governo adote com a intenção de influir no nível do poder aquisitivo, elas dependerão sempre dos julgamentos de valor dos governantes. Favorecem sempre os interesses de alguns grupos de pessoas em detrimento de outros grupos (MISES, 2010, p. 490).

Hayek corrobora a ideia de Mises, pontuando ao afirmar que ele questiona (...)“se jamais fez algum bem exceto para os governantes e seus escolhidos”. Em seu desfecho ainda ressalta que a “moeda é certamente um instrumento muito perigoso para ser deixado à fortuita conveniência dos políticos” (HAYEK, 1976, p. 16).

Baseada nesse entendimento, intervenções da autoridade monetária no sentido de buscar estimular a economia através de políticas monetárias expansionistas são veementemente rejeitadas pela escola Austríaca. Para eles, o único resultado obtido com expansões artificiais da quantidade de dinheiro na economia e manipulações da taxa de juros para estimular a tomada de crédito é o aumento e uma prejudicial distorção na estrutura de preços. Dessa forma, como a expansão não ocorre de maneira homogênea, grupos de indivíduos que acessam esse dinheiro novo de forma antecipada se beneficiarão em detrimento dos menos favorecidos que só terão acesso a esse dinheiro quando todos os preços ou a maioria deles já tiverem subido, comprometendo seu poder de compra (MISES, 2010).

Portanto, para os Austríacos, a não neutralidade da moeda não deve ser utilizada com objetivos de promover estímulos artificiais na economia. Para eles o resultado desse tipo de política econômica é perverso, pois desestimula a poupança, promove distorções nos preços relativos, desigualdade social e crescimento insustentável. Quando essas políticas são intensas e duradouras as consequências em geral são nefastas a toda a sociedade, causando aumento de

preços, recessão e em última instância crises agudas como a Grande Depressão de 1929 (ROTHBARD, 2009), e a crise do *SUBPRIME*<sup>181</sup> em 2008.

### 1.2.2 A não neutralidade da moeda no Pós-Keynesianismo

Buscando retomar as propostas de Keynes da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, publicada em 1936, a teoria Pós-Keynesiana tem por objetivo trazer de volta as ideias fiéis a Keynes (ROBINSON, 1972). Dessa forma, conforme (Davidson, 2005a; 2005b), os pontos que fundamentam essa escola de pensamento econômico são: o princípio da demanda efetiva; e a preferência pela liquidez. A partir dessas premissas, Keynes rejeita os argumentos da escola Clássica como: Substituição Bruta (crítica à lei de Say); Ergodicidade e a neutralidade da moeda, principal ponto de debate deste artigo.

Segundo Carvalho (1992, p. 37), os “(...) Pós-Keynesianos têm como programa de pesquisa precisamente o desenvolvimento de uma visão nova, a de uma economia monetária. Este é o conceito unificador do paradigma Pós-Keynesiano (...)”. Conforme Snowdon e Vane (2005), Keynes foi antes de tudo um teórico da moeda. A maioria de seus tratados possuía uma ampla abordagem sobre o papel da moeda na economia. Dessa forma, os Pós-Keynesianos, ao retomarem as ideias de Keynes, trazem uma abordagem econômica com uma profunda análise sobre a moeda e a função empresarial na economia. De acordo com Carvalho *et al.* (2000), a moeda é tratada como um ativo e é demandada pelos agentes em concorrência com os demais ativos econômicos de acordo com suas preferências. Enquanto títulos são demandados por renderem juros, o principal atrativo da moeda é fornecer liquidez ao agente. Dessa forma, o agente compõe sua carteira com ativos líquidos<sup>182</sup> e ilíquidos de acordo com suas expectativas em relação ao futuro. Nas palavras de Keynes,

A moeda desempenha um papel próprio e afeta motivos e decisões e é, em síntese, um dos fatores operativos na situação, de tal forma que o curso dos eventos não pode ser previsto seja no curto seja no longo período, sem o conhecimento do comportamento da moeda entre o último e o primeiro estágio. E é isso que podemos dizer quando falamos de uma economia monetária. (KEYNES, 1933, p. 123).<sup>183</sup>

A incerteza é um aspecto de central importância na teoria Pós-Keynesiana. Conforme tratado por Keynes em sua obra *Treatise on Probability* publicado em 1921, vive-se em um mundo de incerteza radical. Isso significa que o futuro é totalmente incerto, e não pode ser calculado probabilisticamente, ou seja, para Keynes e Pós Keynesianos o mundo é não ergótico.

---

<sup>181</sup> Crise financeira desencadeada em 24 de julho de 2007, a partir da queda do índice Dow Jones motivada pela excessiva expansão monetária e concessão de empréstimos hipotecários de alto risco.

<sup>182</sup> O termo liquidez é utilizado para se referir a um ativo que pode ser convertido em dinheiro com rapidez, sem que haja uma perda significativa de valor. Nesse sentido o dinheiro é o ativo mais líquido da economia.

<sup>183</sup> Tradução dos autores a partir do original: *money plays a part of its own and affects motives and decisions and is, in short, one of the operative factors in the situation, so that the course of events cannot be predicted, either in the long period or in the short, without a knowledge of the behaviour of money between the first state and the last. And it is this which we ought to mean when we speak of a monetary economy* (KEYNES, 1933, p. 123).

Dessa forma, o conceito de preferência pela liquidez emerge em sua teoria (DAVIDSON, 1978; 1982-3).

Para Keynes (2012), em um ambiente totalmente imprevisível, a incerteza causa insegurança nos agentes. A imprevisibilidade da vida gera uma ansiedade que a posse de moeda pode minimizar, garantindo liquidez para enfrentar emergências. Conforme, Tymoigne (2003), a moeda passa a ser demandada para aliviar as tensões enfrentadas pelos agentes frente às incertezas que o futuro reserva. Esse tipo de incerteza tende a gerar um aumento da demanda por moeda, fazendo com que os indivíduos se antecipem aos acontecimentos. Keynes destaca esse atributo dizendo que “A característica da moeda, enfim, é ter um rendimento nulo, um custo de manutenção insignificante, porém um prêmio de liquidez substancial (...)” (KEYNES, 2012, p. 209).

De acordo com Davidson (1978; 1982-3) e Snowdon e Vane (2005), dentro desse ambiente de incerteza o investimento privado depende das expectativas dos agentes frente ao futuro. Quando a expectativa de demanda futura não é positiva, os empresários não estarão dispostos a investir. Esse é o princípio da demanda efetiva em Keynes. Em um cenário de pessimismo por parte dos agentes, o espírito animal do empresário se mantém cauteloso, evitando assumir o risco, dificultando a retomada da economia. A respeito da incerteza,

Dada a perspectiva Pós-Keynesiana sobre a incerteza, os tomadores de decisão podem, em um ambiente incerto, evitar a escolha entre alternativas porque eles não têm pistas sobre o futuro ou podem seguir seu instinto animal no sentido de uma ação positiva, adotando uma postura do tipo “danem-se os torpedos, a todo vapor” (SNOWDON E VANE, 2005, p. 463)<sup>184</sup>.

De acordo com Carvalho *et al.* (2000), para os Pós-Keynesianos, operações de mercado aberto onde o Banco Central atua comprando e vendendo títulos podem impactar nas decisões empresariais. Investidores decidem como compor suas carteiras, adquirindo títulos, bens de capital e moeda. Pesam em suas escolhas, a rentabilidade e a liquidez dos ativos que irão compor seus portfólios. Quando títulos possuem uma taxa de juros que supera o retorno espera do investimento em bens de capital, investidores irão alocar seus recursos em títulos, já que além de um retorno superior, também confere a eles maior liquidez. Dessa forma, uma intervenção do Banco Central no sentido de reduzir a taxa de juros da economia pode estimular a demanda por bens de capital, afetando as decisões do setor privado. Portanto, a política

---

<sup>184</sup> Tradução dos autores a partir do original: *Given this Post Keynesian perspective on uncertainty, decision makers may, in an uncertain environment, either avoid choosing between alternatives because they ‘haven’t got a clue’ about the future, or follow their ‘animal spirits’ for positive action in a ‘damn the torpedoes, full speed ahead’ approach.*

monetária se torna eficiente quando consegue fazer com que o dinheiro flua do circuito financeiro – investimento em títulos - para o circuito industrial – investimento em bens de capital. Promovendo com isso um incentivo ao investimento, renda e emprego.

Porém, para que essa demanda por moeda seja canalizada para o circuito industrial, as expectativas dos empresários devem ser otimistas. A confiança em um futuro promissor será significante no sentido de regular a quantidade de dinheiro que entrará em circulação na economia. Em um ambiente de extrema incerteza com expectativas pessimistas os agentes tendem a intensificar a preferência pela liquidez, promovendo um ambiente ainda mais incerto (CARVALHO *et al.*, 2000).

Portanto, de acordo Carvalho *et al.* ( 2000, p. 43), “Para Keynes, a moeda não é um mero véu nas transações feitas com mercadorias, pois ela afeta os próprios motivos e decisões dos agentes”. Sendo assim, para os Pós-Keynesianos a moeda não é neutra, nem no curto nem no longo prazo, já que em momentos de muita incerteza os agentes podem racionalmente demandar moeda em busca da segurança que a sua liquidez proporciona. Dessa forma, as posições de equilíbrio da economia são afetadas pela moeda.

Baseado nesses pressupostos, para Keynes e Pós-Keynesianos, intervenções do Banco Central através de políticas monetárias expansionistas podem impactar as variáveis reais, mas seu poder é limitado. O conceito de não neutralidade da moeda para os Pós-Keynesianos está ligado à incerteza e a preferência pela liquidez (CARVALHO *et al.*, 2000). Em economias monetárias

A instabilidade econômica surge porque, em um mundo de incerteza, os agentes econômicos passam a reter moeda, interrompendo, assim, o circuito renda-gasto. Em outras palavras, a moeda, ao desempenhar o papel de proteção dos agentes econômicos contra o efeito da incerteza, uma vez que possui liquidez absoluta, não é neutra na estrutura produtiva. Nesse sentido, a preferência pela liquidez é responsável pelas crises de demanda efetiva e, por conseguinte, de desemprego involuntário. (FERRARI FILHO, 2006, Nota de rodapé 2, p. 8).

No entanto, dentro da visão Pós-Keynesiana, a não neutralidade da moeda permite as autoridades monetárias a utilização de instrumentos do Banco Central no sentido de promover investimento, crescimento, emprego. Desde que o ambiente não seja de total pessimismo e essa oferta de moeda seja demandada de forma a fluir do circuito financeiro para o circuito industrial (CARVALHO *et al.*, 2000).

### 1.2.3 A neutralidade da moeda na visão dos novos clássicos

De acordo com Snowdon e Vane (2005) e Carvalho *et al.*, (2000), após a revolução anti Keynesiana promovida por Milton Friedman nas décadas de 60 e 70, uma nova revolução surge na década de 70, apresentando ideias bastante inovadoras. Promovida por nomes como Robert Lucas, Thomas Sargent e Neil Wallace, que se voltaram contra algumas ideias de Friedman, em relação à formação de expectativas dos agentes, e radicalmente contra os Keynesianos, indo de encontro às recomendações de intervenção governamental.

Apesar de se basearem muito nas premissas monetaristas, e terem sofrido considerável influência de Friedman, os Novos-Clássicos basearam seus modelos de equilíbrio geral de acordo com a metodologia Walrasiana, enquanto Friedman utilizou os modelos de Marshall (HOOVER, 1984). Além disso, conforme Carvalho *et al.* (2000), uma importante diferença quanto à formação de expectativas dos agentes é apresentada por Lucas (1981), que o rendeu a conquista do prêmio Nobel em 1995.

Segundo Carvalho *et al.* (2000), conforme apresentado por Lucas (1981), como os agentes são maximizadores, eles também irão maximizar a utilização de informações disponíveis. Dessa forma, as expectativas não são formadas olhando para trás (*backward-looking*), conforme Friedman supunha com sua teoria das expectativas adaptativas. Tampouco são formadas olhando para o futuro (*forward-looking*). As expectativas, de acordo com a visão Novo-Clássica, são formadas a partir das informações que o agente dispõe. Essa teoria supõe que os agentes são racionais, isto é, erros sucessivos não são cometidos. Os agentes aprendem com seus erros e utilizam as informações disponíveis de forma a tomar suas decisões (SNOWDON E VANE, 2005).

Conforme Carvalho *et al.* (2000), a teoria das expectativas racionais tem uma importante implicação nas críticas apresentadas contra Friedman e Keynesianos quanto a intervenções governamentais. Em um modelo onde os agentes possuem expectativas racionais, os resultados das políticas econômicas não são capazes de atingir seus objetivos, visto que os agentes irão se antecipar, já prevendo os resultados. Consequentemente, a política econômica implantada acaba tendo um resultado diferente do esperado.

Segundo a teoria das expectativas racionais, a moeda é super neutra, e não tem nenhum impacto positivo sobre as variáveis reais da economia. Considerando que os agentes econômicos saibam que aumentos da oferta de moeda tem como consequência uma tendência de elevação de preços, um anúncio de uma política monetária expansionista por parte da autoridade monetária faria com que os agentes se antecipassem e reajustassem os preços e salários. Dessa forma, o único resultado obtido por essa política seria o aumento de preços. Certamente um resultado negativo e diferente do esperado pelo governo (CARVALHO *et al.*, 2000).

Porém, conforme Snowdon e Vane (2005), os Novos-Clássicos desenvolveram teorias buscando explicar o porquê de políticas econômicas afetarem as variáveis reais mesmo em um ambiente onde os agentes formam suas expectativas de forma racional. A dicotomia clássica só é quebrada em algumas situações de curto prazo e mesmo assim, essa quebra não traz benefícios para a economia, muito pelo contrário. Uma política monetária surpresa pode afetar as variáveis

reais, já que os agentes não são capazes de antecipar seu efeito. Porém, um Banco Central que não emite sinais claros aos agentes econômicos, perde sua credibilidade, promovendo muito mais instabilidade econômica. Outro importante ponto abordado pelos Novos Clássicos se refere à assimetria de informação. Apesar dos agentes formarem suas expectativas de forma racional, eles utilizam as informações disponíveis para tomarem suas decisões. Isso não significa que as informações sejam perfeitas. Portanto, mesmo com expectativas racionais os agentes podem cometer erros. Muitas vezes os agentes conhecem bem o seu nicho de mercado, mas não tem uma leitura macro de toda a economia de forma perfeita. Assim, certos agentes, em determinados momentos, não conseguem distinguir se aumentos de preço se deram por um aumento da demanda pelos seus produtos e serviços, ou se o que está havendo é um aumento do nível geral de preços. Com isso, essa dificuldade de distinção entre uma variação de preços relativos e um aumento do nível geral de preços faz com que o agente acabe decidindo expandir sua produção. Dessa forma, uma expansão monetária acaba afetando as variáveis reais da economia no curto prazo. Porém, conforme os agentes percebam seus equívocos, começam a reajustar seus planos. Com isso, a moeda continua sendo neutra no longo prazo (LUCAS, 1972; 1975; 1977).

Portanto, para os Novos Clássicos, políticas monetárias não têm impacto no lado real da economia. Quando tem, isso se dá apenas no curto prazo, e por motivos indesejados, como assimetria de informação e/ou políticas surpresas por parte da autoridade monetária. Porém, surpreender os agentes econômicos destrói a confiança dos agentes no Banco Central, promovendo um ambiente muito mais instável e suscetível a flutuações. Dessa forma, não são recomendadas (KYDLAND E PRESCOTT, 1977).

#### 1.2.4 A moeda e a visão Novo-Keynesiana

De acordo com Mankiw (1998), os Novos-Keynesianos discordam dos Novos-Clássicos e da teoria dos ciclos reais que justificam as flutuações econômicas como desvios de curto prazo em relação à taxa natural de pleno emprego. Conforme abordado no item anterior, no longo prazo, devido às expectativas racionais, a economia retoma o equilíbrio em sua taxa natural. Economistas como Olivier Blanchard, Ben Bernake, Gregory Mankiw, entre outros, com o objetivo de superar alguns problemas dos antigos modelos Keynesianos e apresentar críticas à teoria dos ciclos reais, apresentaram algumas mudanças, porém sem abandonar algumas das principais proposições contidas na síntese neoclássica. Dessa forma, mantêm como pilares de sua teoria os princípios macroeconômicos Keynesianos. Além disso, apresentam seus modelos microfundamentados, incorporam as expectativas racionais, e, apresentam um questionamento maior no que consideram ser o cerne da questão a respeito da lenta recuperação econômica após uma recessão, justificando a existência de ciclos econômicos através da imperfeição dos mercados e a rigidez dos preços e salários (SNOWDON E VANE, 2005).

Para os Novos-Keynesianos é a rigidez dos salários e preços, assim como os custos associados às mudanças dos valores dessas variáveis que justificam a lentidão com que a

economia se ajusta. Dessa forma, a curva de oferta agregada é positivamente inclinada, e não vertical como pressupõem os economistas Clássicos (MANKIW, 1998).

Para Mankiw (1998), Alguns dos motivos apresentados pelos Novos- Keynesianos a respeito da rigidez de preços e salários no curto-prazo são: a existência de estruturas contratuais de longo prazo nas relações de trabalho, que faz com que salários não convirjam rapidamente ao equilíbrio; os sindicatos que atuam em defesa de seus membros e não de forma agregada sobre a totalidade dos trabalhadores; o salário-eficiência, sendo essa uma rigidez salarial decorrente do custo de oportunidade da empresa com a redução do salário pagando mais ao funcionário visando uma melhor produtividade e o Custo de Menu, que envolve a remarcação dos preços, envio de novos catálogos e remodelagem de *websites*, por exemplo. Portanto, baseado nessas hipóteses, a política monetária é eficaz no sentido de afetar as variáveis reais da economia, podendo causar efeitos positivos no produto e na redução do desemprego. Dessa forma, para os Novos-Keynesianos, a moeda não é neutra e sua não neutralidade é justificada por fatores como a rigidez dos preços e salários que impedem o ajuste instantâneo da economia.

Portanto, como os Novos-Keynesianos mantém como pilares de sua teoria os princípios macroeconômicos Keynesianos, apontam que as recessões decorrem principalmente da dificuldade de coordenação das ações dos agentes no sentido de efetuarem redução dos preços. Com isso, estímulos econômicos por meio de políticas monetárias podem despertar o *animal spirits*<sup>185</sup> dos empresários, aquecendo a economia, promovendo a retomada do consumo e investimentos privados. Dessa forma, encaram a política monetária atuante como um fator que pode apresentar resultados positivos e que se utilizada da maneira correta pode retirar uma economia de uma espiral de deflacionária e curar uma recessão (BLANCHARD, 1990; MANKIW E ROMER, 1991; KRUGMAN, 1998; SNOWDON E VANE, 2005).

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Feita a revisão da literatura por meio da pesquisa bibliográfica sobre o tema que se propôs estudar, formularam-se o problema e a pergunta de pesquisa que representa o fio condutor deste trabalho. Emergiram então o objetivo geral e os objetivos específicos e, a partir deles, definiu-se que seria realizada uma pesquisa qualitativa cujo desenho contemplaria um alcance explicativo.

Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 105) orientam que “estudos explicativos vão além da descrição de conceitos ou fenômenos ou do estabelecimento de relações entre conceitos; ou seja, são responsáveis pelas causas dos eventos e fenômenos físicos ou sociais”. O Quadro 1 apresenta o esquema conceitual da pesquisa e oferece a definição conceitual das categorias de análise definidas neste estudo.

Quadro 1 – Esquema conceitual da pesquisa

<b>Pergunta de pesquisa</b>	<b>Objetivo geral</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Categorias de análise: Definição conceitual</b>
-----------------------------	-----------------------	------------------------------	--

<sup>185</sup> Termo cunhado por Keynes para tratar de um sentimento instintivo presente no investidor.

<p>Quais são as diferentes percepções das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana a respeito do impacto da moeda na economia e qual sua relação com as recomendações de políticas monetárias?</p>	<p>Esclarecer a relação entre as diferentes percepções das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana a respeito do impacto da moeda na economia e qual sua relação com as recomendações de políticas monetárias?</p>	<p>1. Compreender as diferentes percepções das escolas: Austríaca;, Pós-Keynesiana;, Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana a respeito da neutralidade ou não neutralidade da moeda;</p> <p>2. Apresentar estas percepções, comparando os efeitos da expansão monetária no longo prazo de acordo com cada escola;</p> <p>3. Discutir a atuação do Banco Central como agente estimulador da economia de acordo com cada linha de pensamento.</p>	<p>NEUTRALIDADE DA MOEDA</p> <p>“Diz-se que a moeda é neutra se um aumento no estoque monetário gera um aumento proporcional e permanente nos preços, e não afeta a atividade econômica real (como produto, investimento e emprego)” (POLLEIT, 2009).</p> <p>POLÍTICA MONETÁRIA</p> <p>“(…) se refere às ações do BC que visam afetar o custo do dinheiro (taxas de juros) e a quantidade de dinheiro (condições de liquidez) na economia. No caso do BC<sup>186</sup>, o principal instrumento de política monetária é a taxa Selic, decidida pelo Copom” (BANCO CENTRAL, 2020)</p>
--	---	---	--

Fonte: Elaboração dos autores (2020)

Além de descrever as diferentes visões das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana, este trabalho explica a relação entre estas visões e o impacto da moeda na economia, bem como explica como estas diferentes visões se refletem nas recomendações de políticas monetárias.

### 3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DAS LINHAS DE PENSAMENTO DAS ESCOLAS ESTUDADAS E SUA RELAÇÃO COM AS CATEGORIAS DE ANÁLISE DESTA PESQUISA

Compreender como cada escola de pensamento econômico trata a moeda na economia é de suma importância para analisar os motivos pelos quais economistas recomendarão diferentes políticas econômicas para um mesmo problema. Conforme apresentado, a depender

---

<sup>186</sup> BC é a sigla utilizada para Banco Central.

da escola em que seus pensamentos estejam mais alinhados, a possível “cura” recomendada para alguma patologia econômica poderá ser bastante divergente. Além disso, mesmo quando diferentes escolas têm visões convergentes quanto à (não) neutralidade da moeda, isso não implica em motivos similares pelos quais a consideram (não) neutra. Dessa forma, a existência dessa convergência em relação à (não) neutralidade da moeda não acarreta, necessariamente, em propostas similares mesmo quando realizam o mesmo diagnóstico. Por exemplo, apesar de diferentes escolas de pensamento econômico como os Novos-Keynesianos, Pós Keynesianos e Austríacos, entenderam a moeda como não neutra cada uma dessas escolas apresenta diferentes hipóteses para esse motivo.

Conforme abordado, os Novos-Keynesianos entendem que devido, principalmente, à dificuldade de coordenação das ações dos agentes no sentido de efetuarem uma redução dos preços, a economia é acometida por recessões. Para eles, é a rigidez dos salários e preços, assim como os custos associados às mudanças dos valores dessas variáveis que justificam a lentidão com que a economia se ajusta. Com isso, estímulos econômicos por meio de políticas monetárias podem despertar o *animal spirit* dos empresários, aquecendo a economia, promovendo a retomada do consumo e investimentos privados. Dessa forma, encaram a política monetária atuante como um fator positivo que se utilizada da maneira correta pode retirar uma economia de uma espiral de deflacionária e curar uma recessão.

Para os Pós-Keynesianos, intervenções do Banco Central através de políticas monetárias expansionistas podem impactar as variáveis reais, mas seu poder é limitado. O conceito de não neutralidade da moeda para os Pós-Keynesianos está intimamente ligado à preferência pela liquidez. No entanto, dentro da visão Pós-Keynesiana, a não neutralidade da moeda permite as Autoridades monetárias a utilização de instrumentos do Banco Central no sentido de promover investimento, crescimento, emprego. Desde que o ambiente não seja de total pessimismo e essa oferta de moeda seja demandada de forma a fluir do circuito financeiro para o circuito industrial.

Em oposição às visões apresentadas, para os Novos Clássicos e a teoria das expectativas racionais, a moeda é super neutra, e não tem nenhum impacto positivo sobre as variáveis reais da economia. Considerando que os agentes econômicos saibam que aumentos da oferta de moeda tem como consequência uma tendência de elevação de preços, um anúncio de uma política monetária expansionista por parte da autoridade monetária, faria com que os agentes se antecipassem e reajustassem os preços e salários. Dessa forma, o único resultado obtido por essa política seria o aumento de preços. Certamente um resultado negativo e diferente do esperado pelo governo.

Em um modelo onde os agentes possuem expectativas racionais, os resultados das políticas econômicas não são capazes de atingir seus objetivos, visto que os agentes irão se antecipar, já prevendo os resultados. Consequentemente, a política econômica implantada acaba tendo um resultado diferente do esperado. Portanto, para os Novo-Clássicos, políticas monetárias não tem impacto no lado real da economia. Quando tem, isso se dá apenas no curto prazo e por motivos indesejados como assimetria de informação e expansões surpresas por parte da autoridade monetária. Porém, surpreender os agentes econômicos destrói a confiança dos

agentes no Banco Central, promovendo um ambiente muito mais instável e suscetível a flutuações. Dessa forma, não são recomendadas.

Para a Escola Austríaca de economia a moeda não é neutra, e essa não neutralidade se dá pela forma como a injeção monetária na economia distorce os preços relativos, afetando diferentes indivíduos de maneira heterogênea. Baseada nesse entendimento, intervenções da Autoridade monetária no sentido de estimular a economia através de políticas monetárias expansionistas são veementemente rejeitadas. Portanto, conhecer tanto a visão de cada escola quanto os motivos pelos quais tratam a moeda como neutra ou não neutra é fundamental para compreender as políticas econômicas sugeridas por cada uma delas. O fato de diferentes escolas entenderem a moeda como não neutra não faz com que apresentem as mesmas propostas de políticas econômicas, já que os motivos e as consequências dessa não neutralidade podem ser completamente conflitantes em alguns dos casos.

Conforme abordado, três das quatro escolas apresentadas neste artigo enxergam a moeda como não neutra e mesmo assim, compreendem a atuação da política monetária de maneira bem diferente. Enquanto os Novos-Keynesianos acreditam que uma expansão monetária possa trazer estímulos para economia devido à rigidez de preços e salários no curto-prazo, os Austríacos são enfaticamente contrários a estímulos artificiais na economia por entenderem como a distorção nos preços relativos, causada pelo *efeito Cantillon*, é nocivo para a economia como um todo, sendo a moeda não neutra tanto no curto como no longo prazo. Os Pós-Keynesianos, que também entendem a moeda como não neutra, assim como os Novos-Keynesianos acreditam que intervenções do Banco Central através de políticas monetárias expansionistas podem impactar as variáveis reais, mas seu poder é limitado. Como o conceito de não neutralidade da moeda para os Pós-Keynesianos está intimamente ligado à preferência pela liquidez, a não neutralidade da moeda também existe no longo prazo. Dessa forma, apesar de ser limitada, dentro da visão Pós-Keynesiana, a não neutralidade da moeda permite as Autoridades monetárias a utilização de instrumentos do Banco Central no sentido de promover investimento, crescimento, emprego, desde que essa injeção de liquidez consiga fluir do circuito financeiro para o industrial.

Em oposição às três escolas apresentadas, para os Novos-Clássicos a moeda é neutra; isto é, não impactam as variáveis reais da economia. Portanto, políticas monetárias não afetam o lado real da economia. Quando afetam, isso se dá apenas no curto prazo e por motivos indesejados como assimetria de informação e expansões surpresas por parte da autoridade monetária. Porém, surpreender os agentes econômicos destrói a confiança dos agentes no Banco Central, promovendo um ambiente muito mais instável e suscetível a flutuações. Dessa forma, não são recomendadas.

Embora o entendimento da moeda na visão Novo-Clássica seja o de uma moeda neutra, em discordância com a visão Austríaca, ambas as escolas não recomendam a utilização da política monetária como estímulo para a economia. É interessante perceber que apesar de terem visões antagônicas a respeito da neutralidade da moeda, convergem em não recomendar políticas monetárias acomodatórias. Outro ponto a ser ressaltado decorre do fato dessa convergência derivar de diferentes visões a respeito do resultado gerado pelo estímulo monetário. Enquanto os Novos-Clássicos, baseados na teoria das expectativas racionais, Consideram que os agentes econômicos compreendam que aumentos da oferta de moeda tem como consequência uma tendência de elevação de preços. Assim, um anúncio de uma política monetária expansionista por parte da autoridade monetária, faria apenas com que os agentes se

antecipassem, reajustando preços e salários. Para os economistas Austríacos, apesar de concordarem que o efeito de longo prazo de uma expansão monetária será o aumento de preços, por rejeitarem a utilização de agregados econômicos e prezar pelo individualismo metodológico, diferem dessa visão holística da TQM, e reconhecem que além do aumento de preços, outro efeito indesejado é a distorção dos preços relativos.

Dessa forma, é fundamental compreender como a manipulação praticada pelas autoridades monetárias em relação à alteração da quantidade de moeda gera efeitos perversos na economia, acentuando a desigualdade social. Para os Austríacos, o único resultado obtido com expansões artificiais da quantidade de dinheiro na economia e manipulações da taxa de juros para estimular a tomada de crédito é o aumento e uma nociva distorção da estrutura de preços. Portanto, para os Austríacos, a não neutralidade da moeda não deve ser utilizada com objetivos de promover estímulos artificiais na economia. Para eles o resultado desse tipo de política econômica é perverso, pois desestimula a poupança, promove distorções nos preços relativos, desigualdade social e crescimento insustentável. Quando essas políticas são intensas e duradouras as consequências em geral são nefastas a toda a sociedade, causando aumento de preços, recessão e em última instância crises agudas como a Grande Depressão de 1929, e a crise do *subprime* em 2008. O Quadro 2 resume as diferenças entre as escolas estudadas neste artigo, bem como suas percepções sobre a neutralidade e não neutralidade da moeda e apresenta suas recomendações sobre a política monetária.

Quadro 2 – Resumo das linhas de pensamento das escolas estudadas e sua relação com as categorias de análise desta pesquisa

CATEGORIAS DE ANÁLISE			
Escolas estudadas	Percepções sobre neutralidade e não neutralidade da moeda	Recomendações sobre política monetária	Impactos na economia
Austríaca	Não Neutra	Contrários	Distorção e aumento de preços
Pós-Keynesiana	Não Neutra	Pode ser utilizada	Pode gerar resultados positivos

Novo-Clássica	Neutra	Contrários	Aumento de preços
Novo-Keynesiana	Não Neutra no curto-prazo	Pode ser utilizada	Pode gerar resultados positivos

Fonte: Elaboração dos autores (2020)

A expansão monetária se revela bastante útil quando governos precisam gastar mais para aquecer a economia por motivos eleitoreiros, criando um ambiente favorável na economia no curto prazo, mas que no longo prazo apresenta um resultado geralmente problemático. Sendo assim, o controle estatal sobre a moeda vem gerando apenas perda de poder de compra da população, empobrecimento da sociedade, ciclos econômicos, bolhas financeiras e desperdício de recursos escassos. E é essa expropriação silenciosa via inflação monetária que possibilita o contínuo agigantamento dos estados. Conforme F.A. Hayek, “não é sensato crer que o estado tenha qualquer interesse em nos fornecer um “dinheiro bom”. O que o estado realmente quer é o monopólio da produção do dinheiro, de modo que ele possa distribuir favores e benesses para seus grupos de eleitores favoritos” (HAYEK, 1976).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi desenvolvida para responder a seguinte pergunta: *Quais são as diferentes percepções das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Clássica; e Novo-Keynesiana a respeito do impacto da moeda na economia e qual sua relação com as recomendações de políticas monetárias?* Esta pergunta foi respondida e o objetivo geral foi atingido na medida em que foram esclarecidas as distintas visões a respeito do impacto da moeda na economia, buscando compreender o porquê de cada escola enxergar a moeda como neutra ou não neutra, e o que essa percepção acarreta nas diferentes recomendações de políticas econômicas.

Os objetivos específicos também foram atingidos uma vez que foram abordadas as diferentes percepções das escolas: Austríaca; Pós-Keynesiana; Novo-Keynesiana; e Novo-Clássica a respeito da neutralidade ou não neutralidade da moeda. Foram também apresentadas estas percepções, comparando os efeitos da expansão monetária no longo prazo de acordo com cada escola. Por fim, discutiu-se a atuação do Banco Central como agente estimulador da economia de acordo com cada linha de pensamento.

Como se pode notar tratar a moeda como neutra ou não neutra não significa ter a mesma visão a respeito dos impactos que ela causa no sistema econômico. Cada escola tem suas hipóteses e um entendimento específico e diferenciado quanto às consequências da manipulação da moeda através de intervenções governamentais via políticas monetárias acomodáticas. Uma visão clara sobre a moeda e seu papel é fundamental para se evitar

políticas governamentais equivocadas que em certos momentos podem agravar ou criar mais problemas do que soluções.

## Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Política monetária**. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao>. Acesso em 14 ago. 2020.
- BLANCHARD, O. J. *Why Does Money Affect Output? A Survey*. In: FRIEDMAN, B. M. e HAHN, F. H. *Handbook of Monetary Economics*. New York: North-Holland, 1990.
- BLAUG, M. *História do pensamento econômico Lisboa*: Publicações Dom Quixote, 1989.
- CARVALHO, F. J.; SOUZA, F. E. P.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. R. STUDART, R. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CARVALHO, F.J.C. *Mr. Keynes and the Post Keynesians*. Aldershot: Elgar, 1992.
- DAVIDSON, P. *Money and the Real World*. 2ª Ed. Londres: Macmillan, 1978.
- DAVIDSON, P. *Rational Expectations: A Fallacious Foundation for Studying Crucial Decision-Making Processes*. **Journal of Post Keynesian Economics**, Winter, (1982–3).
- DAVIDSON, P. *The Post Keynesian School*. In: SNOWDON, B. e VANE, H.R, **Modern Macroeconomics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2005a.
- DAVIDSON, P. *Responses to Lavoie, King, and Dow on what Post Keynesianism is and who is a Post Keynesian*. **Journal of Post Keynesian Economics**, vol. 27, n. 3, pp. 393-408, 2005b.
- DE SOTO, J. H. **A Escola Austríaca: Mercado e atividade empresarial**. 2ª Ed. São Paulo. Instituto Ludwig Von Mises. Brasil, 2010.
- FERRARI FILHO, F. As propostas Keynesianas de reforma do sistema monetário internacional: em busca da neutralidade da moeda de conversibilidade internacional. **Revista de Economia**, v. 32, n. 2, ano 30, pp. 7-20, 2006.
- GORDON, R. J. *Macroeconomics*. 6ª Ed., New York: Harper Collins, 1993.
- HAYEK, F. A. *Choice in Currency*. Londres: *Institute of Economic Affairs*, 1976.
- HOOVER, K. D. *Two Types of Monetarism*. *Journal of Economic Literature*. In SNOWDON, B. e VANE, H.R, **Modern Macroeconomics**. Cheltenham: Edward Elgar, March, 1984.
- IORIO, U. J. **Ação, tempo e conhecimento: A Escola Austríaca de economia**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2ª Ed., 2011.

KEYNES, J. M. *A monetary theory of production. Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung*. Munich: Duncker & Humboldt, p. 123-25, 1933. Disponível em <https://www.hetwebsite.net/het/texts/keynes/keynes1933mtp.htm>. Acesso em 1 ago. 2020.

KEYNES, J. M. *Treatise of Money*, vol . 1 e 2. London: Macmillan, 1971.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Saraiva, 2012.

KYDLAND, F. E.; PRESCOTT, E.C. *Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, *Journal of Political Economy*, June, 1977.

KIRZNER, I. M. **Competição e atividade empresarial**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012.

KRUGMAN, P. *Its Baaack! Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap*. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1998/06/1998b\\_bpea\\_krugman\\_dominquez\\_rogoff.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1998/06/1998b_bpea_krugman_dominquez_rogoff.pdf). Acesso em 14 ago. 2020.

LUCAS, R. E. Jr. *Econometric Testing of the Natural Rate Hypothesis*, In: ECKSTEIN, O. (Ed.), *The Econometrics of Price Determination Conference, Washington Board of Governors: Federal Reserve System*, 1972.

LUCAS, R. E. Jr. *An Equilibrium Model of the Business Cycle*. *Journal of Political Economy*. December, 1975.

LUCAS, R. E. Jr. *Understanding Business Cycles*, In: BRUNNER, K. e MELTZER A. H. (Eds), *Stabilization of the Domestic and International Economy*, Amsterdam e New York: North-Holland, 1977.

LUCAS, R. E. Jr; SARGENT, T.J. *Rational Expectations and Econometric Practices*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1981.

MANKIW, N. G.; ROMER, D. *New Keynesian Economics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

MANKIW, N. G. **Macroeconomia**. Rio de Janeiro: LTC, 3ª Ed., 1998.

MEADE, J. *Stagflation, wage-fixing*. London: George Allen & Unwin, 1982.

MISES, L. V. **Ação Humana: Um Tratado de Economia**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 3ª Ed., 2010.

PHILLIPS, A. W. *The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom*. *Economica*, v. 25, Issue 100. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1958.tb00003.x>. Acesso em 05 ago. 2020.

POLLEIT, T. **A falácia da (super) neutralidade da moeda**. Instituto Mises Brasil, Economia, publicado em 06/11/2009. Disponível em <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=454>. Acesso em 13 ago. 2020.

ROBINSON, J. *The Second Crisis in Economic Theory*. *American Economic Review*, May, 1972.

ROTHBARD, M. N. *The Mystery of Banking*. 2<sup>a</sup> Ed. Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, 2008.

ROTHBARD, M. N. *America's Great Depression*. 5<sup>a</sup> Ed. Auburn: The Ludwig von Mises Institute, 2009.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. *Metodologia de Pesquisa*. 5<sup>a</sup> Ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SARGENT, T. J. and WALLACE, N. *Rational Expectations and the Theory of Economic Policy*, *Journal of Monetary Economics*, April, 1976.

SNOWDON, B.; VANE, H. R. *Modern Macroeconomics: Its Origins, Development and Current State*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005.

STIGLITZ, J. E. *The Contribution of the New Economics of Information to Twentieth Century Economics*. *Quarterly Journal of Economics*. November, 2000.

STIGLITZ, J. E. Information and Change in the Paradigm in Economics. *American Economic Review*, June, 2002.

TYMOIGNE, E. *Expectations*. The Elgar Companion to Post Keynesian Economics. Northampton, Edward Elgar, pp. 135-141, 2003.

## SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO DE PROPRIEDADE A CRISE DA COVID 19 COMO DESAFIO PARA O LIBERALISMO

Jhonathan A Antonio

### Resumo

Ao longo da história civilizacional, assim como a atual da COVID 19, houve inúmeras crises econômicas, e é por isso que parece ser importante saber que existe sempre um motivo por trás destas eventuais crises que venham a acontecer. É pertinente salientar que quando a intervenção econômica não é a responsável, ela ajuda a piorar a situação crítica já instalada na economia, além de corroborar para a perda da liberdade individual, da segurança jurídica e do direito de propriedade garantido a população.

**Palavras Chave:** Economia; intervenção Estatal; COVID 19; Liberdade econômica; Direito de propriedade; Segurança jurídica.

### Abstract

Throughout civilizational history, as well as COVID 19's current one, there have been countless economic crises, and that is why it is good to know that there is always a reason behind these eventual crises. It is pertinent to point out that when economic intervention is not responsible, it helps to worsen the critical situation already installed in the economy, besides corroborating the loss of individual freedom, legal security and property rights guaranteed to the population.

**Keywords:** Economy; State intervention; COVID 19; Economic freedom; Property rights; Legal security.

### Resumén

A lo largo de la historia de la civilización, así como la actual COVID 19, ha habido innumerables crisis económicas, y por eso parece importante saber que siempre hay una razón detrás de estas eventuales crisis. Es pertinente señalar que cuando la intervención económica no es responsable, contribuye a empeorar la situación crítica ya instalada en la economía, además de corroborar la pérdida de la libertad individual, la seguridad jurídica y los derechos de propiedad garantizados a la población.

**Palabras clave:** Economía; intervención del Estado; COVID 19; libertad económica; derecho de propiedad; seguridad jurídica.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objetivo analisar a atual crise mundial, causada pelo vírus COVID-19, por um eixo jurídico de segurança e direito de propriedade, assim como os efeitos correlacionados a liberdade econômica.

O tema, é pertinente para a atualidade e alvo de debate entre economista e juristas. Um preciso entendimento sobre segurança jurídica e direito de propriedade, assim como seu contexto em um sistema de liberdade econômica e seus assuntos agregados é fundamental para, futuramente, um entendimento completo dos impactos jurídicos e econômicos da crise hoje instalada.

## **SEGURANÇA JURIDICA**

A segurança jurídica é um direito de todos os indivíduos e deve ser compreendida de forma idônea e ampla por todos, isto é, deve ser analisada racionalmente todas as suas dimensões, assim como seus efeitos e sua real eficácia

Essa segurança, é essencial à humanidade, pois ela garante a segurança patrimonial e relacional aos seres humanos, tornado a relação mútua dos seres possível e evitando a ideia – elaborada por Thomas Hobbes – da “guerra de todos contra todos”, que existe quando a população se encontra em um estado de natureza primitivo, sem leis ou sociedades organizadas.

É perceptível que, sinteticamente falando, a vasta maioria de constituições e leis internacionais, tratam da segurança como algo muito amplo e genérico fazendo com que os diversos tipos existentes, assim como a segurança jurídica, sejam inseridos em um contexto vago. Isto acaba por se tornar um potencial problema, à medida que pode não ser dada a devida importância ao tema. Entretanto, mesmo não havendo menção expressa, há dados que apontam que em países onde há um estado democrático de direito bem consolidado, existe também uma cultura jurídica e social de manutenção e promoção da segurança jurídica e da liberdade econômica.

## **DIREITO DE PROPRIEDADE**

O direito de propriedade, que hoje é tido por grande parte da população como indispensável, foi e ainda é motivo de grandes debates na sociedade, principalmente por parte dos defensores de um Estado que adote uma política intervencionista

Fato é, que a propriedade é um direito natural e inalienável de qualquer indivíduo, assim como o direito à vida. Tudo o que provenha do árduo e honesto esforço de alguém, é considerado propriedade dele, à medida que o homem é o único dono de si e dono do seu próprio trabalho.

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. (Locke,2019, p.42).

A preservação da sociedade civil, é alicerçada, sinteticamente, na proteção ao direito de propriedade, pois a propriedade está incumbida na característica natural do homem de tal forma que ela acaba por se tornar pressuposto de sua genuína liberdade. Há no ser humano necessidade de apropriar-se de bens para satisfazer suas necessidades físicas e morais.

Um dos poucos deveres do Estado em um regime de liberdade econômica, é proteger a propriedade privada dos indivíduos, ou seja, cuidar para que não seja tomada ou prejudicada a propriedade do respectivo indivíduo, como forma de promover um ambiente justo e harmônico, na medida do possível, de um estado que exerce a liberdade econômica.

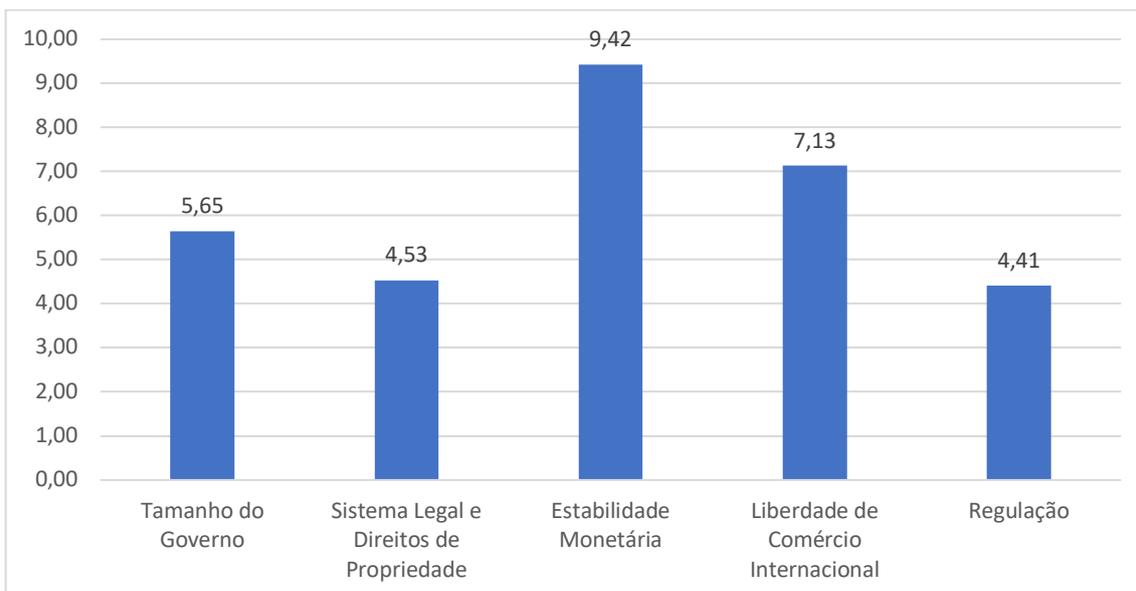
É plausível pensar, como já preconizou Bastiat, que sem a intervenção direta do Estado nas questões privadas, as necessidades e as satisfações se desenvolveriam na ordem natural

Podemos ainda afirmar que, graças à não intervenção do Estado nas Questões privadas, as necessidades e as satisfações se desenvolveriam na ordem natural. Jamais veríamos famílias pobres buscando a instrução literária antes de ter pão. Nunca veríamos a cidade povoar-se às custas do campo, ou o campo às custas da cidade. Não veríamos esses grandes deslocamentos de capitais, de trabalho, de população, provocados por medidas legislativas, deslocamentos que tornam tão incertas e tão precárias as fontes mesmas da existência, e assim agravam enormemente a responsabilidade do governo. (Bastiat, 2019, p.44).

A intervenção Estatal na economia de um país, tem uma ligação direta e proporcional com o direito de propriedade aplicado no território, assim como seus malefícios subsequentes para a população que ali habita. Em países no qual o índice de liberdade é pequeno, o índice de direito de propriedade também não é grande

estudo elaborado pelo Instituto Fraser (CITA) com dados de 2015 apontam 05 métricas para analisar o índice de liberdade econômica nos países. As métricas são: tamanho do governo, sistema legal e direito de propriedade, regulação, dinheiro e liberdade de comércio internacional. Para o título em questão é importante ressaltar o segundo critério, que permite visualizar a relação direta entre direito de propriedade e a liberdade econômica. Abaixo seguem as pontuações do Brasil.

**GRAFICO 1** – Dados referentes ao Brasil no ranking de liberdade econômica.



**Fonte:** Instituto Fraser, elaboração própria.

Ao observar o gráfico o Brasil, por exemplo, que está apenas um nível acima dos países menos livres, possui dados de direito à propriedade baixos, pontuando 4,53 em um ranking que vai até 10, pois há uma vasta intervenção do Estado em toda a economia, Exemplificando bem a linha contínua e proporcional que liga direito de propriedade e liberdade econômica.

## LIBERDADE ECONÔMICA

A liberdade econômica, é baseado em conceitos de Friedrich Hayek, de forma sintética, a teoria que defende a liberdade em todos os âmbitos econômicos. O indivíduo inserido na sociedade deve preencher o papel de agente econômico, podendo dispor de todas as suas propriedades, sem que haja sobre ele nem um tipo de coerção, seja estadual ou privada. Todos possuem o direito de comercializarem com outras pessoas, como bem entenderem, suas respectivas propriedades desde que, de forma espontânea, o credor e o devedor estejam de acordo.

A economia, nesse sistema deve ser controlada apenas pela chamada *mão invisível* – Termo criado por Adam Smith – que arremete a lei natural de oferta e demanda. O comércio entre os indivíduos, a disponibilidade de vagas de emprego, a concorrência, e quaisquer outra situação econômica na sociedade, terá suas ações submetidas à quantidade de demanda relacionada com a quantidade de oferta.

O estadista que procurasse dirigir os particulares sobre a maneira que deveriam empregar seus capitais, não só se sobrecarregaria com um cuidado desnecessário, mas assumiria uma autoridade que não poderia ser seguramente assumida por nenhuma pessoa isoladamente, mas por nenhum conselho ou senado, e que nunca seria tão perigosa quanto nas mãos de um homem que tivesse a insensatez e a presunção de se arrogar a exercê-la.  
(Smith, 2017, p.252)

Friedrich August Von Hayek, economista e ganhador do prêmio Nobel de economia, afirma que a liberdade econômica é imprescindível para uma sociedade genuinamente livre. Essa ideia se dá pois existe no seres humanos há a individualidade, que faz com que os indivíduos tenham

desejos diferentes para realizar durante a vida, e a economia se torna o meio para que possa ser possível sanar essas vontades individuais das respectivas pessoas. Se o controle econômico for autoritário e intervencionista a economia integralmente estaria nas mãos do controlador e não sobre domínio das pessoas, ou seja, o Estado estaria controlando o único meio no qual os integrantes de uma sociedade possuem para atingir suas vontades provindas de sua individualidade, reduzindo, consideravelmente, a real liberdade das pessoas.

Mas quando todos os meios a ser empregados pertencem à sociedade e devem ser usados em nome desta, de acordo com um plano unitário, é preciso que todas as decisões referentes às medidas a serem adotadas fiquem submetidas a uma perspectiva “social”. Num mundo como esse, não tardaríamos a descobrir que nosso código moral está cheio de lacunas. (Hayek, 2017, p.76)

A história mostra que o modelo de economia planificada, implantado por países socialistas, sempre foi um caminho ao desastre. Quando os Estados tentam controlar o preço e a quantidade de produto, bem como todos os agentes econômicos, o resultado que é passível de observação, é a escassez de produtos, alta taxa de desemprego, perda do poder de compra e da liberdade individual, entre outros muitos maléficis que a intervenção Estatal causa a o sistema econômico e a os habitantes do país em questão.

Para exemplificar essa o que foi dito, é possível analisar a história da união soviética, que após tomar o poder através de um golpe, a estabelecida ditadura movida por uma economia planificada, viu sua população perdendo, cada vez mais, seu poder de compra e sua liberdade individual, ocasionando, por conta da imensa insatisfação dos habitantes e da forte influência da ideologia capitalista, inúmeras revoluções contra o governo por parte dos Estados integrantes. A resposta da união soviética a todos os tipos de revolução foi o assassinato dos revolucionários, desencadeando, durante a ditadura stalinista, um dos maiores genocídios do mundo.

Economicamente, a união soviética só obteve uma pequena melhora, no princípio de seu fim, na era Gorbachev, no qual foi renunciada algumas medidas de uma economia intervencionista, como por exemplo: redução das burocracias, fim da censura, aproximação com o ocidente e mais autonomia para as repúblicas. Essa melhora citada não foi o bastante para impedir a dissolução dos Estados e conseqüentemente o evidente fim da união soviética.

A liberdade econômica no âmbito aqui já citado tem se mostrado um bom sistema econômico a medida que, propõe soluções que não prejudiquem a economia a longo prazo, e que também não tirem nem relativizem a liberdade e os direitos das pessoas, o que é importante para um Estado democrático de direito.

## **O LIBERALISMO ECONOMICO E A CRISE**

No ano de 2020, o mundo foi surpreendido por uma pandemia causada pelo vírus COVID-19, e junto com ela surgiram diversos questionamentos comuns em épocas de crises de qualquer gênero. Um dos questionamentos que vieram à tona foi de como o liberalismo clássico lidaria com uma situação de calamidade e urgência como a que está experimento no momento. de Dicotomias aparentes como gastos emergenciais no curto prazo e aumento da dívida pública foram uma vez mais levantados na sociedade.

Em períodos difíceis, alicerçados pela crise, é comum a relativização de alguns direitos fundamentais por parte do Estado, por vezes até tomando medidas incabíveis e desproporcionais a longo prazo para tentar resolver um problema a curto prazo, porém o

problema, assim como uma bola de neve, só continua a aumentar. Nesse período além das constantes tentativas de intervir a economia, o direito à propriedade privada e por consequência a própria segurança jurídica, que é um pilar da propriedade privada, são relativizados pelo Estado, com uma justificativa humanitária.

O liberalismo econômico, não aceita tais postulados e ações, pois entende que, como já descrito ao longo do presente artigo, por mais que a intervenção econômica do Estado pareça algo benéfico a curto prazo, a economia não deve ser controlada em hipótese nenhuma, pois o resultado de tentativa de manipulação sempre vai, a longo prazo, ser extremamente prejudicial para o sistema econômico e para a sociedade, ocasionando uma paulatina erosão da liberdade econômica.

A relativização do direito de propriedade e da segurança jurídica, que normalmente acontece em um cenário de crise, também é extremamente prejudicial, relativizando a propriedade dos indivíduos o Estado também está relativizando a genuína liberdade deles, levando em conta a necessidade natural do ser humano de possuir e cumprir seus desejos. Uma vez relativizada a propriedade privada, o que aconteceu com diversos hospitais particulares em São Paulo quando os foram forçados pelo Estado a atender pessoas providas do sistema único de saúde, a segurança jurídica fica extremamente abalada e sem alicerces, o que resultaria em uma segurança extremamente delicada e moldável sempre que o Estado julgar necessário, um cenário maleável para um possível governo ditador e o sacrifício da liberdade.

Deve ser dada a devida importância para um potencial cenário de crise, estudando as medidas econômicas cabíveis para solucionar o problema, porém medidas imprudentes que não observem de forma essencial a segurança jurídica, a propriedade privada e o futuro da nação devem ser descartadas.

Os postulados do liberalismo clássico podem representar uma das melhores opções para enfrentar eventuais crises, pois defende um Estado mínimo. O Estado deve ser mínimo para que ele possa garantir seus esforços no que realmente é essencial a sociedade, sendo assim mais eficiente. Muitos ensinamentos do liberalismo poderiam ajudar de forma inestimável em um cenário de crise, como por exemplo: a desconsideração da burocracia, que atrapalha muito o comércio geral e a criação de tecnologia, e não deixar que o auxílio ao setor de produção promova um benefício em detrimento de outros grupos. Aliado a isso são necessários um bom planejamento e uma versátil e eficiente fiscalização para garantir o destino final do dinheiro. O liberalismo é potencialmente um bom sistema para conceder suporte a população para vencer qualquer crise que venha a ocorrer, como a atual crise causada pela COVID-19.

O atual cenário pandêmico, indiscutivelmente, trouxe muitas perdas a sociedade, porém trouxe alguns benefícios à medida que popularizou algumas inovações que talvez não tomariam força, pelos muitos obstáculos de regulamentação impostos pelo Estado, em um cenário de vida normal.

Uma das inovações que acabaram vindo à tona, é a telemedicina, que traz uma consulta médica via online, ou seja, o médico diagnostica o paciente através de uma plataforma digital a distância. Essa prática não era aceita na realidade concreta do período pré-pandêmico por uma série de questões burocráticas e de regulamentação. Outra inovação trazida foi a digitalização do trabalho formal que, em síntese, consiste na elaboração e prática do trabalho através de um computador na respectiva residência do empregado, relativizando a real necessidade de comparecer a um local físico pré-determinado pela empresa contratante para desempenhar um determinado ofício.

Levando em conta o que foi apresentado é possível perceber que uma economia intervencionista acaba atrapalhando o próprio desenvolvimento da população, que sente mais esse efeito em épocas de crise. Em um regime de liberdade econômica, seria mais fácil de lidar com os problemas, pois não existiriam muitas burocracias tão poucas regulamentações impostas pelo Estado para intervir na economia.

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente artigo foi possível traçar uma linha entre a crise da COVID 19 e o liberalismo econômico, com ênfase nos aspectos do direito à liberdade e a segurança jurídica. Qualquer eventual crise, assim como a atual causada pela COVID 19, são sempre desafiadoras para os Estados, pois envolvem, muitas vezes, mudanças na economia e por consequência no estilo de vida da população que ali habita. É plausível que em situações críticas como as já citadas, há um constante esforço, principalmente por parte dos Estados que possuem uma economia intervencionista, para relativizar os direitos assegurados as pessoas. O liberalismo propõe ferramentas para que isso não seja necessário.

A não intervenção do Estado na economia se torna, na vertente aqui apresentada, elemento fundamental e insubstituível para um bom desenvolvimento econômico, à medida que através disso, *a lei da oferta e demanda* seria a única medidora entre os meios econômicos, causando, conseqüentemente, uma facilidade para se negociar em todas as instancias, gerando um alto fluxo de caixa girando, o que ocasionaria um aumento no número de empresas e empregos, além da capacidade de compra das pessoas em geral.

Importante considerar que enquanto a economia intervencionista muitas vezes se preocupa em resolver eventuais problemas apenas em curto prazo, e isso acaba por ser no mínimo perigoso em futuro próximo, já o regime de liberdade econômica se preocupa também com os problemas econômicos a longo prazo.

John Maynard Keynes, um famoso economista inglês defensor de um estado intervencionista, diz em seu livro: tratado sobre a reforma monetária, em 1923, que “A longo prazo estaremos mortos”, essa frase foi usada por ele para justificar mudanças na economia com o intuito resolver problemas a curto prazo, ainda que a longo prazo isso possa virar uma bomba prestes a estourar. Mesmo considerando verdadeira a afirmação de Keynes de que a longo prazo todos estarão mortos, Hayek defende que não se deve haver esforço algum para regular a economia, para que, assim, desencadeie o mínimo de problemas possíveis, a curto e longo prazo, para economia, o que é plausível que deixe as eventuais crises, semelhantes a da COVID 19, mais fácil para se combater.

O direito de propriedade e a segurança jurídica, também são critérios para serem constantemente observados, pois eles funcionam como uma espécie de termômetro para a economia, uma

vez que se eles estiverem sendo relativizados ou negados a economia está com um nível muito grande de intervenção. Uma economia de um Estado com um nível muito grande de intervenção que consequentemente coloca a liberdade da população em xeque, pode eventualmente se tornar, no futuro, um regime ditatorial que extingiria de vez qualquer liberdade de um indivíduo, podendo pegar como exemplo o aqui já citado caso da União Soviética.

Por tudo que foi dito ao decorrer do artigo, é pertinente que um regime de liberdade econômica seja, no mínimo, uma ideia considerável para lidar com eventuais crises, como a pandemia instalada hoje, e também preservar a liberdade das pessoas respeitando seu direito a propriedade e a segurança jurídica, garantida a todos em um genuíno Estado democrático de direito.

## **REFERÊNCIAS**

HAYEK, Friedrich August. O caminho da servidão. LVM Editora, 2017.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos. Editora Vozes, 2019.

BASTIAT, Frédéric. A lei. Lvm Editora, 2019.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. Editora nova fronteira. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Disponível em: <https://www.olibat.com.br/documentos/SARLET.pdf>

## **UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS, AÇÃO ESTATAL E MERCADO ACIONÁRIO**

Gabriel Gustavo Soares Santos<sup>1</sup>

Caio Marcelo Lourenço<sup>2</sup>

Fernando César Almada Santos<sup>3</sup>

### **Resumo**

O presente trabalho avaliou a relação entre indicadores macroeconômicos, ação estatal e mercado acionário brasileiro. Isto foi feito através do estudo da correlação entre PIB, taxa básica de juros, inflação, dívida pública e cambio, e o Índice Bovespa, compreendendo dados mensais de janeiro de 2000 a dezembro de 2019. Adicionalmente, explorou-se o vínculo entre liberdade econômica, desenvolvimento humano e PIB per capita por meio da análise de dados de 166 países. Todas as discussões se deram sob uma ótica alinhada ao conceito de liberalismo econômico. Concluiu-se que a ação do Estado geralmente possui um efeito negativo na economia, e consequentemente no mercado, chegando a influenciar negativamente a qualidade de vida de seus cidadãos.

Palavras Chave: Liberdade Econômica; Indicadores Macroeconômicos; Políticas Econômicas; Mercado Acionário, Intervenção Estatal.

## **AN ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP AMONG MACROECONOMIC VARIABLES, STATE ACTION AND STOCK MARKET**

### **Abstract**

This study evaluated the tie among macroeconomic indicators, state action and the Brazilian stock market. This was done by investigating the correlation among GDP, base interest rate, inflation, public debt, USD/BRL exchange rate, and the Bovespa Index, analysing monthly data from January 2000 to December 2019. Additionally, the link among economic freedom, human development, and GDP per capita were assessed using data from 166 countries. All discussions were aligned with the concept of economic freedom. It was concluded that the action of the State action usually has a negative effect on the economy, and consequently on the market, inducing a negative influence on the quality of life of its citizens.

**Keywords:** Economic Freedom; Macroeconomic Variables; Economic Policies; Stock Market; State Intervention.

## **UN ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE VARIABLES MACROECONÓMICAS, ACCIÓN ESTATAL E MERCADO ACCIONARÍA**

### **Resumen**

El presente trabajo avaló la relación entre indicadores macroeconómicos, acciones estatales y el mercado accionario brasileiro. Este fue realizado por medio de un estudio de la correlación entre PIB, tasa básica de intereses, inflación, deuda pública y cambio, e el índice Bovespa, comprendido en datos mensuales de enero de 2020 a diciembre del 2019. Adicionalmente, se exploró la relación entre libertad económica, desarrollo humano y PIB per cápita a través de un análisis de datos de 166 países. Todas las discusiones fueron dadas sobre una visión alineada al concepto de liberalismo económico. Concluyendo que la acción del estado generalmente posee un efecto negativo en la economía, y consecuentemente en el mercado, llegando a influenciar negativamente la calidad de vida de sus ciudadanos.

Palabras clave: Libertad económica; Indicadores Macroeconómicos; Políticas Económicas; Mercado de Acciones; Intervención del Estado.

## Introdução

Hoje é comum que haja uma forte ligação entre Estado e Economia, sendo habitual a criação e adoção de Políticas Econômicas, cujo objetivo principal seria estabilizar a Economia para criar um ambiente propício ao desenvolvimento da sociedade. Entretanto, apesar de algumas linhas do pensamento econômico verem este elo como benéfico, outras afirmam que esta relação não se trata de uma simbiose, mas sim de parasitismo, onde o Estado seria o parasita (GIANTURCO, 2018; MANKIW, 2015; ROTHBARD, 2012).

Apesar destas divergências, existe um certo consenso de que a ação do Estado exerce forte influência sobre a Economia como um todo. Taxa básica de juros, inflação, produto interno bruto, são alguns dos exemplos de variáveis macroeconômicas que sofrem essa influência, sendo que estas interferem diretamente na dinâmica dos mercados e na vida dos cidadãos de um país (FRIEDMAN M.; FRIEDMAN R., 1990; GIANTURCO, 2018; MANKIW, 2015; ROTHBARD, 2012).

Um aumento na taxa de juros pode, por exemplo, afetar negativamente a rentabilidade de setores mais alavancados, como o de aluguel de automóveis, já que para a renovação da frota será necessário maior custo de capital; contudo, esta mesma alta pode beneficiar o setor bancário (BODIE; KANE; MARCUS, 2017; MANKIW, 2015).

Assim, procurar entender qual a lógica e consequências do relacionamento entre Ação Estatal, Economia e Mercado, pode ser útil para que cidadãos e empresas possam ter *insights* sobre para onde o Estado pode guiar a Economia, como isso pode afetar o retorno de seus investimentos assim como sua capacidade de consumo e de investimento (GIANTURCO, 2018; MANKIW, 2015).

Nesse sentido, este trabalho se propõe a estudar, sob a perspectiva do liberalismo econômico, a relação entre Mercado Acionário, Estado e Economia, por meio de análise quantitativa sobre o Índice Bovespa, cinco variáveis macroeconômicas, índices de liberdade econômica e desenvolvimento humano, e a ação governamental e suas políticas econômicas. Com o intuito de tornar a leitura agradável inclusive para pessoas não familiarizadas ao assunto, procurou-se manter linguagem simples no decorrer do texto.

### Metodologia

Neste estudo analisou-se o elo entre cinco variáveis macroeconômicas, taxa básica de juros (SELIC), inflação acumulada (IGP-DI), produto interno bruto (PIB nominal), dívida pública bruta total e câmbio (PTAX), e mercado acionário (Índice Ibovespa), tendo compreendido o período entre janeiro de 2000 e dezembro de 2019. Junto disto, foi comparado o comportamento conjunto das variáveis.

Somado a isso, os efeitos da ação estatal também foram discutidos a partir de dados de 2018 sobre PIB per capita, liberdade econômica, e do Índice de Desenvolvimento Humano, tendo sido analisados um total de 166 países.

As análises foram feitas considerando-se uma ótica quantitativa, por meio da verificação da correlação entre as variáveis. A discussão dos resultados contou com o suporte de uma ampla revisão bibliográfica.

As séries temporais das variáveis macroeconômicas deste estudo foram obtidas nas bases de dados *SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais*, *IPEDATA 3.0* e *Yahoo Finance*, gerenciadas respectivamente pelo Banco Central do Brasil (2020), IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2020) e Yahoo (2020). Já os dados utilizados para discutir a ação do Estado foram coletados do World Bank (2020), Heritage Foundation (2018), e United Nations (2019).

Todas as variáveis foram logaritmizadas a fim de diminuir a diferença nas suas ordens de grandeza, para facilitar a visualização e interpretação dos dados.

A escolha do IPG-DI (Índice Geral de Preços) ao invés do IPCA (Índice De Preços ao Consumidor Ampliado), índice oficialmente usado pelo governo para medir a inflação, deu-se por esse ser uma média ponderada de outros três índices, o IPC (Índice de Preços ao Consumidor), IPA (Índice de Preços no Atacado) e INCC (Índice Nacional da Construção Civil), o que o torna mais representativo que o IPCA.

As variáveis e suas particularidades foram apresentadas e brevemente discutidas na Revisão Bibliográfica, sendo novamente abordadas na seção de resultados. Vale citar que o câmbio foi discutido dentro da seção que trata da política econômica, onde também foi feita uma breve abordagem do mercado estadunidense sob o contexto da crise do subprime.

A pesquisa bibliográfica envolveu artigos encontrados nas bases de dados *Google Acadêmico* e *Web of Science*, além de livros pertinentes ao tema.

## O coeficiente de correlação de Pearson

Este coeficiente indica a relação linear entre duas variáveis. Variando entre -1 e 1, quanto maior, em módulo, é seu valor, mais as variáveis estão relacionadas. É importante mencionar que correlação não necessariamente indica uma relação de causa e efeito, sendo isto uma limitação deste estudo. Para contorná-la, análises mais avançadas, especialmente desenvolvidas para séries temporais, deveriam ser empregadas, entretanto, não houve tempo hábil para desenvolvê-las neste estudo (CASSIRER, 1946).

O coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) pode ser calculado pela equação (1).

$$r = \frac{\sum(x-\bar{x})(y-\bar{y})}{\sqrt{\sum(x-\bar{x})^2 \sum(y-\bar{y})^2}} \quad (1)$$

Onde  $X$  e  $Y$  são os valores das amostras, e  $\bar{X}$  e  $\bar{Y}$  são suas médias.

Os coeficientes foram calculados entre Índice Bovespa e todas as outras variáveis. Usou-se o software *Minicad 19* para os cálculos estatísticos. Os intervalos de confiança foram calculados para uma confiança de 95%.

## Revisão Bibliográfica

O primeiro passo para entender como governo, economia e mercado se relacionam, é entender o que são as variáveis macroeconômicas e qual sua relação com o Estado e a economia. Portanto, elas são apresentadas nas seções seguintes.

## Índice Bovespa

Este índice foi criado em 1968 e seu objetivo é ser um retrato do desempenho médio das principais ações negociadas na bolsa brasileira, a B3. Sua carteira teórica é reavaliada a cada 4 meses, excluindo ou adicionando papéis a fim de garantir a representatividade do perfil de negócios realizados no mercado acionário. Logo, pode ser considerado um indicador do retorno médio do mercado acionário. Apesar de existirem outros índices, como o Brasil 50 e o *Small Caps*, o Índice Bovespa ainda é o principal índice do mercado acionário Brasileiro (ASSAF NETO, 2014).

## PIB

O Produto Interno Bruto (PIB) é uma medida de toda a riqueza produzida em um país durante um certo período. É dado pela soma do Consumo, Investimento, Gasto Governamental e Exportações, subtraindo-se as Importações. É importante notar que, com exceção do Gasto Estatal, que não possui limitantes, todas estas parcelas são funções de variáveis como, por exemplo, Renda e Taxa de Juros (MANKIW, 2015).

Pelo exposto, pode-se perceber que um aumento no consumo governamental provoca, em tese, um crescimento no Produto Interno. Além disso, alguns economistas concluíram que esta contribuição seria maior que o próprio gasto, o chamado multiplicador fiscal. A lógica por trás deste raciocínio é de que o consumo estatal estimula a demanda agregada, provocando assim um efeito cascata em todo os setores da economia, causando um ganho econômico maior que o próprio gasto (MANKIW, 2015).

Contudo, estudos mostram que isto, ao menos no Brasil, é mais exceção do que regra. O trabalho de Nalini (2015), elaborado com dados de 1947 a 2012, reproduzido na Tabela 6, mostra que, em um horizonte de 10 anos um aumento de 1% nos gastos estatais causaria, por exemplo, uma queda de -0,1% no PIB e de -0,36% na taxa de investimentos.

Tabela 6 – Função de impulso resposta a um choque de 1% nos gastos do governo

Ano	PIB	Taxa de Inflação	Grau de Abertura Econômica	Taxa de Poupança	Taxa de Investimentos	Carga Tributária	Taxa de Câmbio
1	0	0	-0,251	-0,2	-0,08	-0,25	0
5	-0,19	25,08	0,07	-0,28	-0,37	0,15	0,08
10	-0,1	-24,09	0,28	-0,36	-0,36	0,32	0,12

Fonte: Adaptado de Nalini (2015, p. 30)

Já Moura (2015), nos mostra que para o multiplicador dos gastos do governo, considerando 70% dos consumidores com restrição ao crédito, uma das situações que gera um maior efeito multiplicador, possui um valor de aproximadamente 1,39 para o primeiro trimestre, entretanto, com um ano o efeito cai para 0,84, e o efeito em 10 anos é de apenas 0,11. Quando ao invés de gasto temos investimento, a situação é um pouco melhor, alcançando um multiplicador de 0,94 em 10 anos.

Cavalcanti e Vereda (2014), fazem esta análise para 4 diferentes regras fiscais, conforme pode ser verificado na Tabela 7. Vemos que em todas as hipóteses o multiplicador é inferior a 1. A hipótese de Regra fiscal III, por exemplo, considera um aumento tributário sobre trabalho e capital, proporcional ao aumento dos gastos, considerando ainda que o superávit primário volta gradualmente ao equilíbrio. Para esta situação vemos que após 5 anos o efeito das transferências sociais no PIB é de -0,06, o do Investimento público é de apenas 0,17, e o do emprego público fica em 0,02, mostrando que para estes dois últimos tipos de gastos o

incremento no PIB é muito inferior ao incremento do gasto público, sendo que no primeiro o efeito é negativo.

Tabela 7 – Efeitos dos choques de gastos públicos sobre o PIB

Item do gasto público	Regra Fiscal	Desvio percentual médio do PIB em relação ao estado estacionário			Multiplicador acumulado dos gastos públicos totais		
		Após 1 ano	Após 3 anos	Após 5 anos	Após 1 ano	Após 3 anos	Após 5 anos
Transferências Sociais	I	0,21	-0,07	-0,09	0,47	-0,22	-0,39
	II	0,32	0,02	-0,02	0,76	0,07	-0,13
	III	0,27	-0,02	-0,06	0,57	-0,05	-0,25
	IV	0,28	0,01	-0,03	0,6	0,04	-0,15
Investimento Público	I	-0,12	-0,17	0,02	-0,2	-0,43	0,05
	II	-0,01	0,08	0,2	1,96	5,46	4,8
	III	0,32	0,1	0,17	0,51	0,24	0,53
	IV	0,47	0,23	0,26	0,76	0,55	0,83
Emprego Público	I	-0,28	-0,38	-0,3	-0,33	-0,66	-0,71
	II	-0,17	-0,02	0	14,22	-5,38	-0,21
	III	0,33	0,02	-0,05	0,37	0,04	-0,1
	IV	0,53	0,2	0,09	0,62	0,35	0,21

Fonte: Cavalcanti e Vereda (2014, p. 112)

Outros estudos, como o de Siqueira (2015) e Castelo-Branco, Lima e Paula (2017) também apresentam resultados semelhantes, e embora existam algumas pequenas divergências entre metodologia e resultados, todos apontam que no médio-longo prazo o multiplicador fiscal é inferior a 1, indicando que o efeito no PIB é proporcionalmente inferior ao aumento no gasto estatal, podendo até ser negativo em certos casos, reforçando a hipótese de que o chamado efeito multiplicador é mais exceção do que regra.

Estes estudos também mostram que no curto prazo, este aumento tende a trazer um efeito de melhora imediata, já que provoca um aumento artificial na demanda agregada, o que, conforme aponta Gianturco (2018), pode e costuma ser usado próximo a períodos eleitorais para gerar uma falsa sensação de progresso, de forma a aumentar as chances de reeleição do atual governante, ou ainda de eleição de seu afiliado político.

Outro ponto que merece destaque, é o fato de um PIB alto geralmente é associado a boa qualidade de vida e a alto desenvolvimento, entretanto isto nem sempre é uma realidade. Baseando-se em dados de 2018, por exemplo, vemos que o Brasil possuía um PIB 2,67 vezes maior que o Suíço, porém, o PIB per capita suíço era 9,20 vezes maior que o brasileiro, enquanto o IDH suíço era 0,946 contra 0,761 brasileiro. Ainda assim, no geral um crescimento do PIB pode significar um aumento na renda média, o que é positivo, muito embora isto possa

ser questionado em razão de qual componente do PIB foi o responsável por seu aumento (THE WORLD BANK, 2020; UNITED NATIONS, 2019).

### **Taxa básica de juros**

A taxa básica de juros a taxa de que o Governo paga sobre os títulos de sua dívida, no Brasil é chamada SELIC. Com afeta direta e indiretamente a disponibilidade e alocação de capital, é um indicador muito importante para economia como um todo. Taxas mais altas fazem com que títulos da dívida se tornem mais interessantes, já que passam a oferecer maior rentabilidade e têm menor risco. Como consequência, capital acaba sendo retirando do mercado, pois instituições bancárias e fundos preferirão alocar seu capital nesses títulos ao invés de ofertar crédito, elevando assim o custo de oportunidade do capital, afetando negativamente o consumo e o investimento privado. É a chamada política contracionista (BODIE; KANE; MARCUS, 2017; MANKIW, 2015).

Em contrapartida, taxas mais baixas incentivam o consumo e o investimento. Como alocar capital nestes títulos se torna menos interessante, ocorre um aumento na disponibilidade de capital, aumentando o acesso ao crédito a juros menores, o que explica o aumento no consumo e no investimento privado. Neste caso temos a chamada política expansionista (BODIE; KANE; MARCUS, 2017; MANKIW, 2015).

O controle desta taxa é uma das ferramentas usadas para executar a política econômica: Quando se deseja incentivar o consumo e o investimento, como em uma recessão, abaixa-se a taxa; quando se deseja conter o efeito inflacionário, uma das medidas adotadas é o aumento da taxa, já que irá reduzir a demanda agregada em razão do maior custo e menor oferta de capital (MANKIW, 2015).

Entretanto, economistas como Mises, Friedman e Hayek, estes últimos ganhadores do prêmio Nobel de Economia, e investidores como Daniel Shaffer, autor de *Profiting in Economic Storms*, e Mark Spitznagel, autor de *The Dao of Capital* e gestor de fundos da *Universa Investments*, discordam disto. Para eles, a atuação do governo na taxa de juros cria distorções no mercado, fazendo com que capital seja alocado em ativos improdutivos, no caso de taxas mais baixas que a natural do mercado, ou que este não esteja disponível para ser aplicado em ativos que seriam promissores. A razão disso é que seria impossível que um órgão centralizado consiga calcular qual seria a taxa de juros natural do mercado devido sua complexidade, pois, a ação de cada indivíduo o afeta. Além, é claro, dos fatores políticos envolvidos da determinação desta taxa, já que, por exemplo, governantes podem se sentir tentados a adotar políticas expansionistas às vésperas da eleição, de forma a criar uma espécie de progresso artificial que lhe beneficiaria no processo (FRIEDMAN, 1972, 1968; GARA, 2020; MISES, 2012a; MISES, 2012b; ROSEN; RAVIER, 2014; SHAFFER, 2010; SPITZNAGEL, 2013).

### **Inflação**

Os índices inflação medem o quanto o preço de uma certa cesta de produtos e serviços variou ao longo de um dado período, sendo um reflexo da perda de poder de compra da moeda. No Brasil existem diversos índices que medem a inflação, cada um com suas próprias características e especificidades (ASSAF NETO, 2014).

Alguns economistas costumam associar sua causa a desequilíbrios entre oferta e demanda, pois, quando há um aumento abrupto na demanda existe um certo prazo para que a produção (oferta) seja ajustada, afinal, não é possível construir um complexo industrial de maneira instantânea. Porém, esse aumento na demanda muitas vezes é consequência do aumento da oferta de capital, decorrente de ações como uma queda acentuada e de longa

duração na taxa básica de juros, mudanças nas regras do depósito compulsório, ou ainda emissão de moeda (MANKIW, 2015).

Esta última é especialmente perigosa, pois, após o fim das moedas lastreadas em metais, governos podem, em tese, emitir a quantidade de moeda que bem desejarem. Essa oferta virtualmente ilimitada de capital pode acabar trazendo uma crise hiperinflacionária. A razão disto está relacionada ao princípio da escassez, um dos fundamentos da ciência econômica: recursos são escassos e emissão de moeda não faz com que deixem de ser. Ao longo da história não faltam exemplos, como, a título de exemplo, a hiperinflação brasileira da década de 1980, a atual hiperinflação venezuelana, e a alemã da década de 1920 (CORRÊA, 2014; MANKIW, 2015; RODRIGUES, 2019).

É importante notar que o efeito inflacionário também afeta a rentabilidade de ativos. Assim, por exemplo, se um investimento tiver um retorno de 10% em um certo período onde a inflação foi de 7%, o retorno real do investimento foi de 3%.

## Dívida pública

É a dívida em que um Estado Soberano, ou suas divisões administrativas, atuam como parte tomadora. O endividamento pode ser feito através da emissão de títulos da dívida, que serão remunerados de acordo com a taxa básica de juros, ou por meio de empréstimo tomado junto a outros países ou órgãos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (MANKIW, 2015).

A necessidade de financiamento surge quando há um déficit orçamentário, visto que este acontece quando há um desequilíbrio entre gasto e arrecadação. Em resumo, quando um Estado expande seus gastos, como quando adota políticas de *welfare state*, e sua arrecadação se mantém constante, é provável que este sofra um déficit orçamentário.

Além do mais, o dispêndio estatal sempre tende a crescer. A razão disto, conforme explica Gianturco (2018, p.63), é que projetos públicos possuem “custos difusos e benefícios concentrados”. Para entender melhor o que isto significa, pensemos na construção de um estádio de futebol: Como o ônus de sua execução é dividido entre toda a população, é difícil para o cidadão calcular e perceber o quanto ele foi onerado; em contra partida, a construção deste estádio hipotético beneficiará apenas uma parcela muito pequena de todos os que contribuiram – através dos impostos – para sua construção. Logo, é comum que grupos de interesse façam *lobby* a fim de obter benefícios. Como o custo político de um aumento marginal nos impostos é mínimo, afinal é difícil de percebê-lo, e o benefício é grande, como a fidelização ou conquista de eleitorado, a praxe é que governantes e legisladores tendam a atender estas demandas, criando assim um ciclo vicioso que sempre eleva o gasto da máquina pública (GIANTURCO, 2018).

Ademais, a ineficiência do gasto estatal agrava ainda mais o problema. Para exemplificar, um relatório do *World Bank* (2017, p. 7) conclui que “O Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal”. A razão disto pode ser entendida a partir da explicação dada no livro *Free to Choose*, onde Milton e Rose Friedman expõem a falácia do Estado de bem estar social ao mostrar que quando uma pessoa ou entidade gasta o dinheiro de um terceiro e ele é gasto com algo para este mesmo terceiro, não há preocupação com o custo e nem com a qualidade do bem ou serviço adquirido. Além disso, conforme apontado por Giddens (2005), vários estudos demonstram que existe um limite para a eficiência e eficácia das organizações burocráticas, justificada pela rigidez e tamanho de sua estrutura, que acaba por limitar a inovação e a criatividade, além de seu exorbitante custo de manutenção (FRIEDMAN M.; FRIEDMAN R., 1990; MANKIW, 2015; WORLD BANK, 2017).

Outrossim, a dívida pública representa um custo para o Estado, assim comprometendo ainda mais seu orçamento. Caso não haja austeridade e controle dos gastos, pode-se entrar em

um ciclo vicioso onde o tamanho e custo de manutenção da dívida cresce indefinidamente, podendo chegar ao ponto de falência do Estado, como aconteceu com a Grécia no início da década de 2010. Um outro exemplo é o que acontece com a dívida pública Brasileira, que já corresponde a aproximadamente 90,36% do PIB e que, segundo Dados do Tesouro Nacional (2020a, 2020b) mostram, somente em 2019 custou 1.038 bilhões de reais aos cofres públicos, quase 30% do orçamento da despesa.

Portanto, a dívida pública não deve ser desprezada. A emissão de títulos da dívida acaba por drenar capital do mercado, assim reduzindo sua oferta para o investimento privado e consumo, causando um impacto negativo como um todo. Caso opte-se por tomar capital junto a entidades internacionais, flutuações cambiais podem comprometer ainda mais o endividamento, além do que, um calote comprometeria as relações comerciais entre os envolvidos e seus parceiros. A emissão de moeda também seria uma alternativa, entretanto isto pode gerar o efeito inflacionário, que é extremamente indesejado. Em resumo, a falta de austeridade fiscal pode arruinar uma nação.

## **Política Econômica**

A Política Econômica pode ser entendida como a ação do governo sobre a economia com a finalidade de se atingir certos objetivos. No Brasil é dividida entre três subcategorias: Política Monetária, Política Fiscal e Política Cambial. Essas políticas são executadas através dos chamados instrumentos econômicos, como, a título de exemplo, determinação da taxa básica de juros, controle da taxa do depósito compulsório, emissão ou recompra de títulos do tesouro, controle de reservas cambiais, impostos e subsídios. Entender como esta ação afeta a economia, o retorno, risco e oportunidades de negócio, é de suma importância, visto que pode trazer tanto benefícios para certos setores quanto prejuízos a outros (ASSAF NETO, 2014; BODIE; KANE; MARCUS, 2017).

A Política Monetária baseia-se no controle da oferta de moeda, podendo ser feito através de mudanças na taxa básica de juros, emissão de moeda, operações de mercado aberto, mudanças na taxa de redesconto e injeção de liquidez. Geralmente é executada pelo Banco Central. Pode ser classificada em Expansionista, quando o intuito é aumentar o volume de capital circulando na economia a fim de aquecê-la, e em Contracionista, quando a ideia é reduzir a oferta de capital, geralmente a fim de diminuir a demanda agregada e controlar a inflação. Observe que este tipo de política afeta diretamente a oferta e disponibilidade de capital, o que afeta empresas, pessoas e a economia como um todo (ASSAF NETO, 2014; BODIE; KANE; MARCUS, 2017).

A Política Fiscal diz respeito ao gasto e a arrecadação do Estado, consistindo então de decisões acerca do tipo e quantidade de impostos a serem cobrados, orçamento e obrigações do Estado, endividamento público, políticas de bem estar social, dentre outros. Este tipo de ação impacta diretamente as empresas, pois mudanças nas regras tributárias afetam sua lucratividade, sendo que aumento de impostos a afeta negativamente. Também é importante atentar-se a evolução do gasto estatal e da dívida pública, pois, se o gasto estatal sobe, o governo sente a necessidade de compensar este aumento nos gastos, seja através do aumento da carga tributária ou seja pelo endividamento, que neste caso também contribuirá para a subida do custo do estado, já que esta dívida representa um novo custo (ASSAF NETO, 2014; BODIE; KANE; MARCUS, 2017).

Em países de moeda forte não existe um enfoque tão grande na Política Cambial, entretanto, dada a realidade do Real, este tipo de política é importante. Ela é usada quando se deseja ter um certo controle sobre a taxa de câmbio, seja em uma taxa fixa ou flutuante. Sua justificativa é garantir uma certa estabilidade da moeda para que o risco envolvendo comércio exterior seja reduzido, assim como evitar ataques especulativos. Uma das suas principais

ferramentas são as reservas de moeda internacional, que são vendidas para conter altas e recompostas para evitar quedas abruptas. Uma moeda mais desvalorizada tende a favorecer as exportações em detrimento das importações, da mesma forma, o contrário também é válido (ASSAF NETO, 2014; BODIE; KANE; MARCUS, 2017).

Muitos economistas, geralmente da escola Keynesiana, argumentam em favor da ampla utilização destas políticas, alegando que são importantes para estabilizar a economia por meio do manejo da demanda agregada, em teoria evitando ciclos de *boom and bust*, muito associados a crises financeiras. Este raciocínio fez com que muitos países, senão a grande maioria destes, adotassem tais estratégias, diferenciando-se apenas quanto seu grau de interferência na economia. Entretanto, existem muitos críticos da ação estatal e da utilização de tais ferramentas para tentar controlar a economia, indo desde economistas a cientistas políticos e filósofos (MANKIW, 2015).

Puviani e Wagner (1977 apud GIANTURCO, 2018, p. 359), mostram que existe uma série de ilusões fiscais decorrentes da arrecadação tributária e despesa estatal. O chamado filtro burocrático faz com que exista uma diferença gritante entre o benefício devidamente recebido pelos cidadãos e o custo do serviço prestado. Esta ineficiência é um dos fatores que explicam o sempre crescente gasto estatal e seu apetite por capital, seja na forma de impostos, dívida ou emissão de moeda, trazendo distorções na economia.

Friedman M. e Friedman R. (1990) demonstram que o mercado e a Economia são formados pela cooperação voluntária entre indivíduos, reforçando a tese de Mises (2012a) sobre o problema do cálculo econômico em uma economia planificada, que mostra que o preço e demanda são formados pelas preferências individuais de consumo, incluindo a preferência temporal, e que somente isto pode levar a uma alocação otimizada dos recursos, já que em uma economia planificada seria impossível que o órgão planejador conhecesse e conseguisse atender todas as diferentes preferências de consumo. Isso significa, a título de exemplo, que uma padaria de uma economia planificada sempre produziria mais ou menos bolos e pães que o necessário, já que quem dita a quantidade que deverá ser produzida, assim como quais insumos e o quanto deles será fornecido, é o órgão planejador central, que, devido à distância, burocracia e ineficiência, é inapto a responder a variações de demanda e mudança na preferência do consumidor na mesma velocidade que um dono de uma padaria reagiria a este tipo de oscilação em uma economia não planificada, mostrando assim que nenhum órgão centralizado é hábil o suficiente para reagir e mesmo entender às variações do mercado; neste sentido, políticas econômicas não são diferentes.

Acemoglu e Robinson (2012, p.102) usam o termo “instituições extrativistas” para falar sobre órgãos governamentais cuja missão se resume basicamente a extrair dinheiro de uma população para usá-lo em benefício de uma casta qualquer. No texto os autores citam exemplos no Egito, Somália, Zimbábue, Serra Leoa, Uzbequistão, dentre outros. Entretanto, é fácil encontrar exemplos brasileiros, bastando conferir o contracheque de membros da alta casta dos Três Poderes ou de Empresas Estatais deficitárias, o que vai ao encontro da quarta forma de se gastar dinheiro descrita por Friedman M. e Friedman R. (1990): Quanto se gasta o dinheiro de um terceiro não há preocupação com o custo, afinal este gasto não pesará em nosso bolso, entretanto, a preocupação com a qualidade do produto ou serviço é máxima, já que ele será usado em nosso próprio benefício. Observem isto não se trata de uma característica de um único grupo de indivíduos, mas que é inerente à natureza humana, sendo reproduzida pelas instituições e refletida nas suas decisões.

Além disso, Políticas Econômicas também falham em estabilizar a Economia e evitar ciclos de *Boom and Bust*, um dos seus objetivos fundamentais. O ganho político faz com que governantes busquem adotar políticas expansionistas, que tendem a provocar um aumento expressivo no gasto e dívida estatal, distorções – no sentido de reduzir – na taxa de juros natural do mercado e inclusive emissão de moeda; isto faz com que a renda fixa fique menos atrativa,

o que aumenta o apetite a riscos dos investidores, fazendo com que aloquem capital em ativos ruins (D'AGOSTINI, 2010; GIANTURCO, 2018).

Esse fato, somado ao efeito manada em um momento de euforia/otimismo da economia sobre um determinado ativo ou setor, gera preços deslocados da realidade, sendo muitas vezes maior do que o valor real do ativo. Uma vez que os investidores percebem essa anomalia, ou a taxa de juros volta a subir, detecta-se um movimento forte de venda, fazendo com que os preços desabem de forma rápida e muitos terminem em prejuízo. Esse foi o mecanismo que levou ao estouro, por exemplo, da bolha das ponto com em 2000 e a crise mundial causada pelo *Subprime* em 2008 (REIS, 2008).

### **A crise financeira global de 2008**

O *boom* desta crise teve início logo após o estouro da bolha ponto com. A baixa taxa de juros usada como resposta ao estouro da bolha, associada ao lançamento de programa habitacional de 440 bilhões de dólares, *A home of your own*, pelo então presidente estadunidense George W. Bush, fez com que houvesse uma oferta excessiva de capital associada a uma grande queda nas exigências mínimas para a concessão de um financiamento imobiliário. Duas *Government Sponsored Enterprises*, empresas privadas criadas pelo governo, Freddie Mac e Fannie Mae, foram as responsáveis por garantir o acesso a este crédito subsidiado e garantido pelo governo estadunidense (BUSNARDO, 2012; HULL, 2018; THE WHITE HOUSE, 2002).

Uns efeitos iniciais destas Políticas Econômicas foi o rápido aumento no preço dos ativos imobiliários, consequência do aumento na demanda de um recurso escasso, que chegou a ser muito superior à taxa de juros paga, fazendo com que famílias fizessem uma segunda ou mesmo uma terceira hipoteca a fim de adquirir outros imóveis, cuja valorização seria responsável por pagar as hipotecas anteriores. Não é difícil associar este fenômeno a um esquema Ponzi, em que para permanecer em funcionamento é necessário a entrada de novas pessoas no esquema, já que para sustentar este crescimento intenso era necessário manter elevada a demanda por imóveis, o que exigia amplo acesso a crédito (BUSNARDO, 2012; HULL, 2018; MISHKIN, 2011).

Como demanda, juros e acesso a crédito eram artificiais, impossíveis de se manterem por um longo período, tão logo quanto os juros começaram a subir e o acesso a crédito foi ficando limitado, o esquema parou de funcionar. Seu estouro teve início no dia 7 de agosto de 2007, quando o Banco Francês BNP Paribas suspendeu o resgate de seus fundos imobiliários pautados no mercado estadunidense. A titularização, agrupamento e negociação destes títulos de dívida, fez com que fossem adquiridos por vários outros bancos e investidores, o que culminou na quebra do Banco de Investimento Lehman Brothers em setembro de 2008, expondo o início de uma Crise Financeira Global que causou a falência ou a quase falência de muitas companhias em todo o mundo (BUSNARDO, 2012; HULL, 2018; MISHKIN, 2011).

Como resposta à nova crise, o *Federal Reserve*, banco central dos Estados Unidos, baixou seus juros para praticamente 0% a.a., reduziu a taxa de redesconto e implantou a TAF (*Term Auction Facility*), que oferecia crédito anônimo ao setor bancário, tendo chegado a ultrapassar os 400 bilhões de dólares em empréstimos. Ainda na gestão Bush, foi criado o chamado *Emergency Economic Stabilization Act of 2008*, programa de resgate instituições bancárias que custou aproximadamente 440 bilhões de dólares. Logo em 2009, já na gestão Obama, foi lançado o *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, tendo um custo de custo total de 831 bilhões de dólares até o final de 2011, sendo que ambos foram pautados em ideias keynesianas sobre adotar Políticas Econômicas a fim de estimular a Demanda Agregada (US CONGRESS, 2009; US SENATE AND CONGRESS, 2008; MISHKIN, 2011).

Por fim, a crise foi estabilizada, entretanto, se prestarmos atenção veremos que as medidas tomadas para a conter muito se assemelham às usadas para combater os efeitos do estouro da bolha ponto com. Todas estas medidas e gastos fizeram com que, segundo dados do *World Population Review* (2020), Estados Unidos terminasse 2019 com uma dívida pública de 106,70% do seu PIB. Por fim, nos fica a dúvida se a intervenção estatal na economia realmente resolveu a crise, ou se apenas acabou por a postergar para uma ainda maior.

## Resultados e discussões

A apresentação de resultados foi dividida em três partes, começando com a análise da correlação entre as variáveis, e depois partindo para uma análise comparativa e posteriormente uma discussão sobre os efeitos da ação do Estado.

### Correlação entre variáveis

Com um total de 269 amostras, obteve-se as seguintes correlações entre os logaritmos naturais do Índice Bovespa e das outras variáveis, expostas na tabela abaixo:

Tabela 8 – Correlação entre Ibovespa e outras variáveis

Amostra 1	Amostra 2	Correlação	IC de 95% para $\rho$	Valor-p
IBOV	PIB	0,912	(0,890; 0,930)	0
IBOV	Dívida	0,890	(0,862; 0,912)	0
IBOV	IGP	0,829	(0,787; 0,863)	0
IBOV	Câmbio	0,309	(0,197; 0,414)	0
IBOV	Selic	-0,852	(-0,881; -0,815)	0

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Observa-se que existe uma correlação de 0,912 entre PIB e Ibovespa, considerada forte, o que era esperado, uma vez que sendo o PIB é um medidor da riqueza nacional, e o Ibovespa um medidor do valor de mercado das principais empresas negociadas na B3, supõem-se que um melhor desempenho da economia nacional reflita em um melhores oportunidades de negócios para estas empresas, o que tende a aumentar seu valor.

Quanto a dívida pública bruta, tivemos uma correlação bastante próxima da encontrada para o PIB, 0,890 contra 0,912, podendo ser tidas como tecnicamente iguais ao considerarmos os intervalos de confiança. O mesmo efeito é observado na inflação acumulada observada pelo índice IGP-DI. Com uma correlação de 0,829, poderíamos pressupor que um aumento na inflação provoca um aumento na bolsa, o que de certa forma faz sentido, já que a ativos também podem sofrer o efeito inflacionário.

Com relação ao câmbio USD/BRL, temos uma correlação de 0,309, sendo considerada fraca, mostrando que o preço do dólar e o Índice Bovespa são pouco correlacionados, o que é uma surpresa, já que dados da B3 (2020) mostram que a participação de capital estrangeiro na bolsa é muito grande, tendo ficado, por exemplo, em 46,69% do volume total negociado em junho de 2020.

Por fim, vemos que a Taxa Selic possui uma forte correlação negativa, de -0,852 para com o Ibovespa, o que faz sentido, já que uma menor taxa básica de juros torna os investimentos em renda fixa menos atraentes, o que desloca capital para a renda variável.

Entretanto, correlação não pode ser usada como um indicador de causalidade, logo, não podemos afirmar que, por exemplo, um crescimento no PIB provoca um aumento proporcional no Ibovespa. Além disso, como ambas as variáveis são apenas índices que refletem

respectivamente a riqueza nacional e o valor de mercado de empresas, não temos dados suficientes para concluir se é o melhor desempenho empresarial que faz com que o PIB cresça, ou se é o crescimento do PIB que causa um melhor desempenho das empresas, podendo ainda ser que ambas se influenciem, ou mesmo sofram a influência de variáveis não identificadas.

O mesmo tipo de observação pode ser feito para as outras variáveis. Ou seja, apenas uma análise de correlação não nos permite concluir que a dívida pública, inflação, dólar e taxa básica de juros afetem o desempenho do Índice Bovespa.

Um exercício mental comparando o preço de duas commodities pode facilitar a compreensão. Suponhamos que agricultores possam apenas optar entre cultivar milho ou soja. Como a área de cultivo é limitada, uma maior área de soja implica em uma menor área de milho, o que aumenta a oferta de soja no mercado e reduz a de milho. Considerando a demanda de ambas commodities como constante, uma maior área cultivada de soja aumentaria sua oferta, o que reduziria seu preço, em contraponto, teríamos um aumento no preço do milho. Caso calculássemos a correlação entre o preço destas duas commodities, provavelmente encontraríamos uma forte correlação negativa, e talvez concluiríamos que o preço do milho afeta o da soja, entretanto, a verdade é que, neste exemplo, é área cultivada que afeta o preço das commodities, logo, não existe causalidade entre o preço do milho e da soja, mas sim entre a área cultivada e o seu preço.

Ainda assim, este tipo de análise pode ser útil pois nos permite ver quanto o comportamento de uma tende a acompanhar o de outra, favorecendo o aparecimento de *insights* sobre o mercado. Portanto, podemos dizer que, dentro do intervalo de tempo analisado, houve uma correlação no movimento destas variáveis, o que não necessariamente implica que uma tenha influência sobre a outra, mas apenas que o comportamento de uma tendeu acompanhar o de outra.

Logo, a partir os dados analisados, podemos dizer que há uma tendência entre o movimento do Índice Bovespa e do PIB, o que está de acordo com o fato de o PIB ser um medidor da riqueza nacional, e com o de que empresas se valorizam quando crescem, todavia, não temos dados suficientes para afirmar que exista uma relação causal.

Vemos também que o Índice está sujeito ao efeito inflacionário, o que é condizente, já que as negociações em bolsa acontecem em moeda corrente, porém, assim como no caso do PIB, não podemos dizer que é a inflação que causa o aumento do Índice.

A dívida pública e o Ibovespa apresentam essa mesma tendência, todavia, não se sabe ao certo a razão. Pode-se especular, entretanto, que o aumento da dívida esteja relacionado ao gasto governamental, o que pode elevar o faturamento das empresas.

Apesar da sua fraca correlação, o câmbio também se movimentou ao Ibovespa, talvez porque um real mais desvalorizado torna o Brasil mais atraente para investidores externos, que por sua vez representam uma grande parte do volume de negociações.

A correlação negativa entre a Selic e o Ibovespa nos mostra que um movimento de queda nas taxas de juros tende a ser acompanhado de uma alta no Índice, o que é condizente com o fato de que uma menor Selic aumenta a disponibilidade de capital e reduz o seu custo, possibilitando que empresas possam financiar-se a menores taxas, e que o mercado de renda variável se torne mais atraente para os investidores.

Para verificar se existe causalidade entre as variáveis estudadas, são necessários estudos mais aprofundados, que considerem conceitos e métodos estatísticos próprios da análise de séries temporais, como a verificação da estacionariedade das séries, o uso de métodos mais avançados de regressão multivariada, como o modelo de Vetores Autorregressivos ou o Modelo de heteroscedasticidade condicional autorregressiva para multivariáveis, bem como testes para verificar a causalidade, como o de Granger.

## **Análise comparativa**

Um bom ponto para começar esta análise é ver como as variáveis evoluíram ao longo do tempo. A Tabela 9 mostra como o PIB, a Dívida Pública, o Dólar e o Ibovespa evoluíram de 1º de janeiro de 2000 a 31 de dezembro de 2019. Os dados são apresentados em valores nominais e corrigidos pelo índice de inflação IGP-DI. Vale mencionar que nesta o dólar não foi corrigido pela inflação Estadunidense.

Tabela 9 – Evolução do PIB, Dívida, Dólar e Bovespa

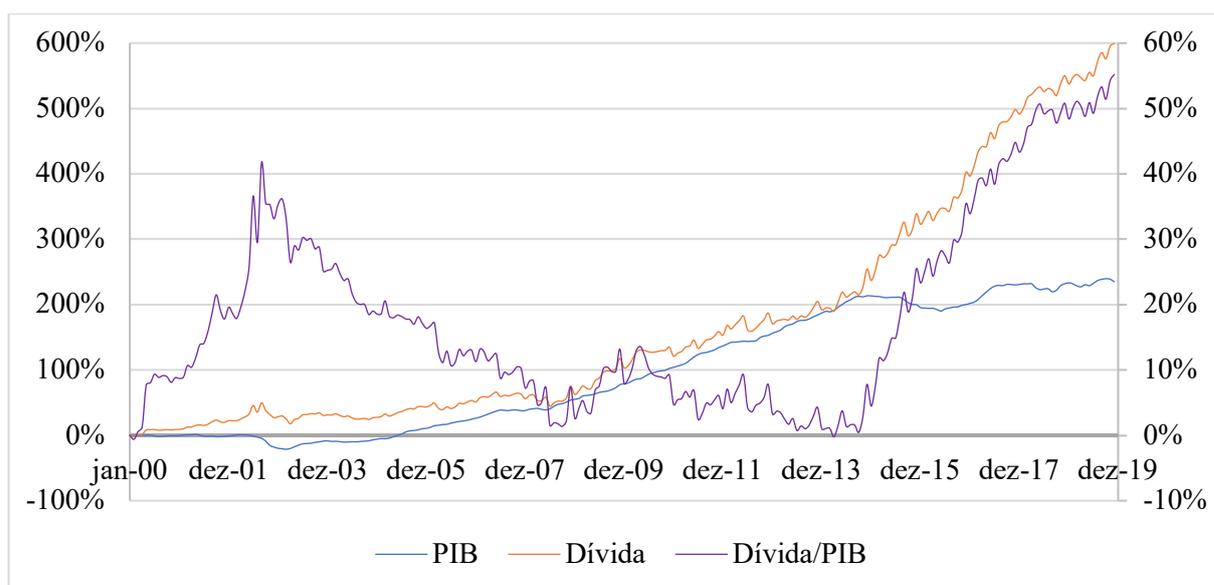
	Valores nominais	Corr. IGP
PIB	660,11%	239,28%
Dívida	1024,48%	603,65%
Dólar	227,84%	-192,99%
Ibovespa	705,67%	284,84%

Fonte: Elaborado a partir de BC do Brasil (2020), IPEA (2020) e Yahoo (2020).

Podemos ver que o crescimento da Dívida Pública foi muito superior ao do PIB, 603,65% contra apenas 239,28%, tendo alcançado 88,71% do PIB, o que vai ao encontro aos dados apresentados nos trabalhos de Nalini (2015), Moura (2015), e Cavalcanti e Vereda (2014), que mostram que no longo prazo, o aumento do gasto estatal aumenta o PIB a uma taxa muito inferior ao aumento do gasto, podendo ser inclusive negativa.

O Gráfico 3, nos mostra que houve flutuações na taxa de crescimento da dívida em relação ao PIB. Com exceção de fevereiro de 2002 e Abril de 2014, o crescimento da dívida sempre foi superior ao crescimento do PIB, o que é padrão insustentável no longo prazo, já que, tomando a arrecadação tributária como função do PIB, a dívida cresce a uma maior taxa que a arrecadação, o que pode vir a impactar o próprio PIB, pois o gasto estatal é contabilizados em sua equação. Logo, este endividamento crescente pode vir a obrigar o governo a reduzir seus gastos, impactando no PIB, ou mesmo pode fazer com que ele quebre, como aconteceu com a Grécia no início da década de 2010. Ambas as situações são péssimas, sendo que a segunda é ainda mais catastrófica.

Gráfico 3 – Crescimento do PIB, Dívida Pública, taxa de crescimento da dívida em relação ao PIB – Corrigidos pelo IGP

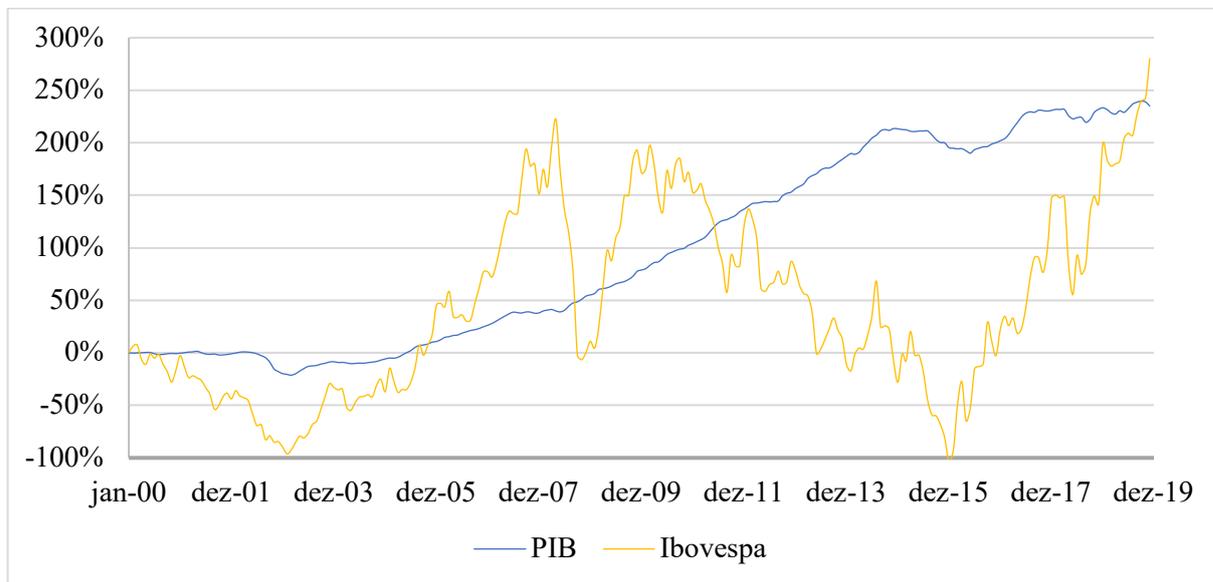


Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Comparando-se a evolução do Índice Bovespa e o PIB, mostrado no Gráfico 4, podemos ver que o comportamento do Ibovespa é muito mais volátil que o do PIB. Uma das razões disso

é a alta liquidez do mercado de renda variável, que permite que os agentes entrem ou saiam de suas posições com facilidade, o que o torna mais suscetível a variações de curto prazo em razão de fatores políticos, afinal, é mais fácil liquidar ações do que liquidar ativos físicos. Ainda assim, podemos ver que no intervalo estudado o crescimento do Ibovespa foi similar ao do PIB, o que reforça a hipótese de sua relação.

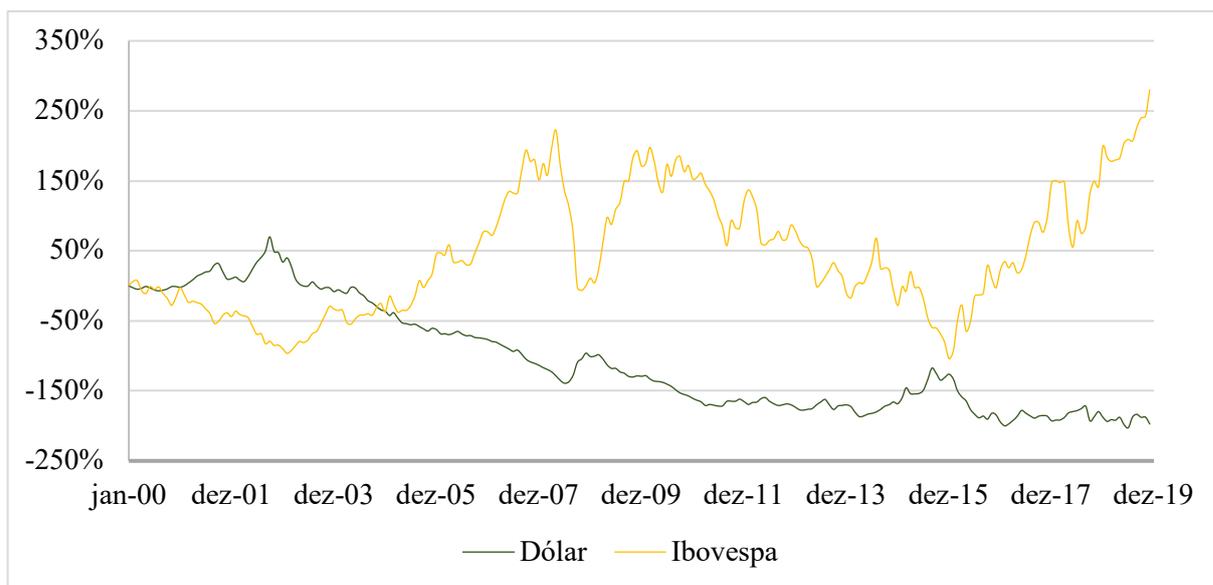
Gráfico 4 – Crescimento do PIB e Índice Bovespa – Corrigidos pelo IGP



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Observando-se o Gráfico 5, podemos ver como o Dólar e o Ibovespa variaram no período em estudo. É interessante notar que os picos de crescimento do dólar coincidem com os vales presentes na variação do índice Bovespa. Além disso, vemos que a inclinação de ambas as séries tende a ser inversa, o que pode nos levar a supor que o índice variar de maneira inversa a taxa cambial entre Real e Dólar Americano, o que contradiz a suposição feita anteriormente, de que um real mais desvalorizado tornasse o país mais atraente para investidores estrangeiros. Dada a baixa correlação encontrada, é provável que esta suposição esteja equivocada.

Gráfico 5 – Variação do Dólar e Ibovespa – Corrigidos pelo IGP



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

O Gráfico 6 compara a evolução da taxa Selic com a variação do Ibovespa. Podemos perceber que assim como no caso do Dólar, aparenta haver uma coincidência entre picos e vales entre as duas séries, ajudando a sustentar a hipótese de que quedas na taxa básica de juros possuem alguma relação com o desempenho do mercado acionário, visto que há um menor custo de oportunidade do capital, juntamente com um aumento de sua disponibilidade, fazendo com que empresas possam conseguir crédito mais barato a fim de impulsionar seu crescimento. Somado a isso, há um aumento no consumo, o que também contribui para o desempenho empresarial, e um deslocamento da renda fixa para a renda variável.

Obviamente isto não significa que uma queda brusca nesta taxa seria benéfica, já que a indústria e as empresas não conseguem suprir de maneira imediata um aumento brusco no consumo, o que causaria inflação.

Gráfico 6– Variação Ibovespa corrigida pelo IGP e Taxa Selic



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

### A ação governamental

Conforme mostrado durante a revisão bibliográfica, podemos dizer que a ação governamental possui um forte efeito na economia, podendo, conforme aponta Mankiw (2015), ajudá-las a crescer. Isto ao menos em teoria, pois ao considerarmos o fator humano presente na tomada de decisões governamentais, vemos que o mais provável é que esta ação atrapalhe o desenvolvimento econômico e bem estar social.

Esta afirmação se sustenta ao considerarmos que a entidade Estado é governada por seres humanos, logo, passíveis de falhas. Ainda observando a tese de Milton e Rose Friedman (1990) sobre as quatro possíveis formas de se gastar dinheiro, vemos que governantes tendem a não se preocupar com a qualidade e com o custo de suas decisões. Assim, observar grau de intervenção estatal na economia pode ser um indicador interessante para prever e explicar o desempenho econômico dos países.

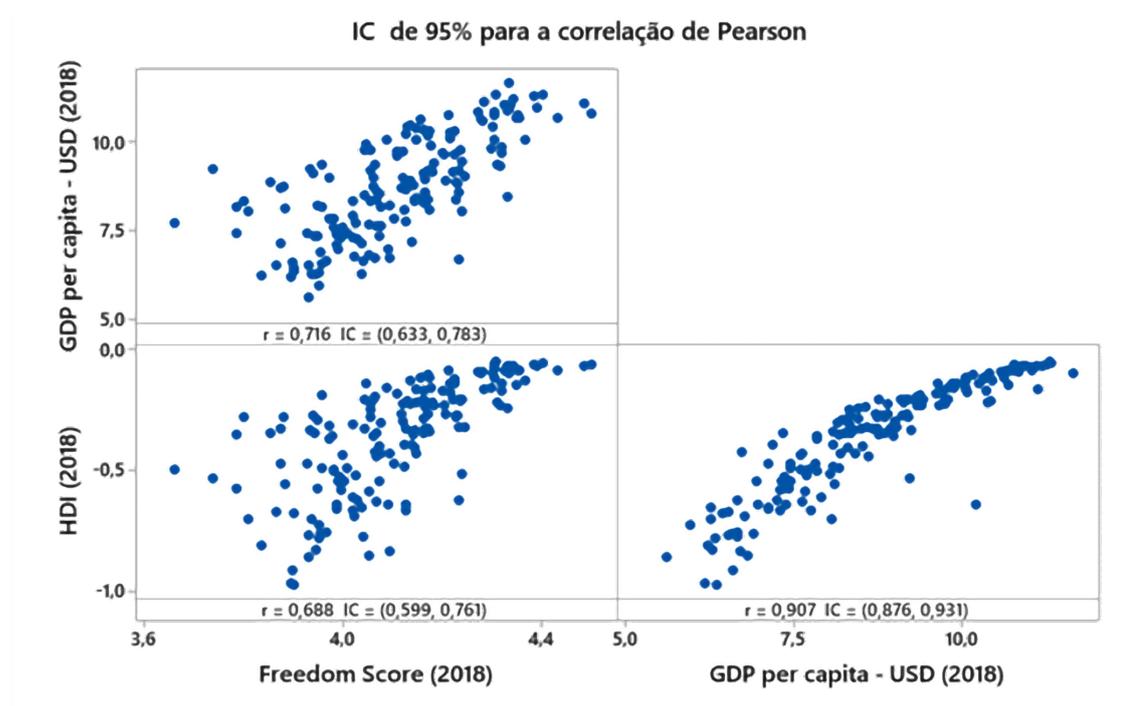
Logaritmizando dados de PIB per capita, liberdade econômica, e do Índice de desenvolvimento humano de 166 países para o ano de 2018, cujos dados foram respectivamente obtidos em World Bank (2020), Heritage Foundation (2018), e United Nations (2019), vemos que existe uma forte correlação de 0,716 entre PIB per capita e Liberdade Econômica, conforme pode ser visto na Tabela 10 e Gráfico 7.

Tabela 10 – Correlação PIB per capita, IDH e Liberdade Econômica

Amostra 1	Amostra 2	Correlação	IC de 95% para $\rho$
GDP per capita 2018 – USD	Freedom Score (2018)	0,716	(0,633; 0,783)
HDI – 2018	Freedom Score (2018)	0,688	(0,599; 0,761)
HDI – 2018	GDP per capita 2018 – USD	0,907	(0,876; 0,931)

Fonte: Elaborado a partir de World Bank (2020), Heritage Foundation (2018), e United Nations (2019),

Gráfico 7 – Matriz de dispersão de Liberdade Econômica, PIB per capita, e IDH – ano de 2018



Fonte: Elaborado a partir de World Bank (2020), Heritage Foundation (2018), e United Nations (2019),

Além disso, podemos ver que IDH e Liberdade Econômica apresentam uma correlação de 0,688, considerada moderada, ao tempo em que PIB per capita e IDH possuem uma correlação 0,907, considerada muito forte, mostrando que um maior PIB per capita costuma estar associado a um maior IDH, e que também existe uma ligação entre Liberdade Econômica e IDH.

Portanto, apesar desta disto não confirmar a presença ou não do efeito causal, podemos afirmar que liberdade econômica e PIB per capita tendem a caminhar juntos, o que reforçando a hipótese de que indicadores de liberdade econômica podem ser bastante úteis para fornecer *insights* sobre o desempenho presente e futuro das economias. Assim, Políticas públicas que caminham no sentido de aumentar a atuação estatal sobre a economia, podem significar uma piora futura na economia, liberdade, e qualidade de vida de um país.

## Conclusões

A análise das variáveis indicou que existe uma forte correlação entre o Índice Ibovespa e o Produto Interno Bruto, Inflação, Dívida Pública Bruta e Taxa Básica de Juros, sendo que nesta última a correlação é negativa. O câmbio USD/BRL apresentou uma fraca correlação com o Índice. Isto significa que, por exemplo, no longo prazo PIB e Índice Bovespa tendem a progredirem juntos, o que já era esperado em razão da natureza destes indicadores.

Porém, mesmo com a maior parte das variáveis terem apresentado uma forte correlação com o Ibovespa, não podemos concluir que existe causalidade, todavia, isto não implica que o comportamento de uma não possa tender a ir junto com o de outra. Para confirmar o efeito causal, sugere-se a aplicação de técnicas estatísticas mais adequadas a análise de séries temporais.

Verificou-se que dívida pública tende a crescer a uma taxa maior que o PIB e que o Ibovespa, tendo aumentado aproximadamente 2,5 mais que o PIB entre janeiro de 2000 e dezembro de 2019, chegando a 90,36% do PIB, o que reforça a afirmação do *World Bank* (2017, p. 7) que afirma literalmente que “O Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal.”. Como resultado, temos uma menor disponibilidade de capital, já que o governo precisa emitir dívida para se financiar, dificultando acesso de empresas a crédito, o que tende a estagnar a economia, o que corrobora com as conclusões dos estudos de Nalini (2015), Moura (2015), Cavalcanti e Vereda (2014) sobre o multiplicador fiscal brasileiro.

O grau de intervenção estatal em uma economia pode ser um bom indicador para entender o desempenho econômico de um país. Além disso, verificou-se a existência de uma forte correlação entre Liberdade Econômica e PIB per capita, bem como entre o Índice de Desenvolvimento Humano e PIB per capita, o que, juntamente com uma correlação moderada entre IDH e Liberdade Econômica, mostra que Liberdade Econômica além de estar relacionada a uma maior riqueza nacional e a uma economia mais forte, está também ligada à qualidade de vida.

Por fim, observar como mercado acionário, variáveis macroeconômicas e a ação governamental se comportam podem ser ótimas ferramentas para tentar entender e prever o comportamento da economia, sendo que quanto maior o nível de intervenção, menor as chances daquela economia prosperar.

Para contornar a principal limitação deste estudo, o fato de correlação não indicar causalidade, sugere-se que em pesquisas futuras seja estudado o efeito causal entre o índice Bovespa e as demais variáveis analisadas, bem como entre IDH, PIB per capita e liberdade econômica. Adicionalmente, sugere-se que este mesmo estudo seja refeito sob a ótica de outras vertentes do pensamento econômico para assim tornar o debate ainda mais rico e eliminar quaisquer vieses.

## Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON J.. Porque as nações fracassam: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 416 p.

ASSAF NETO, A. Mercado Financeiro. 12a. São Paulo: Atlas, 2014.

B3. Participação dos investidores na B3: junho/2020. São Paulo, 2020. Disponível em: [http://www.b3.com.br/pt\\_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/consultas/mercado-a-vista/participacao-dos-investidores/volume-total/](http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/consultas/mercado-a-vista/participacao-dos-investidores/volume-total/). Acesso em: 18 abr. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BODIE, Z.; KANE, A.; MARCUS, A. J. Essentials of Investments. 10a. New York: McGraw-Hill Education, 2017.

BUSNARDO, F. D. Crise do subprime: como a bolha imobiliária e o mercado financeiro derrubaram a economia americana em 2008, e os reflexos da crise para o Brasil. 2012. 50 f. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho,” 2012.

CASSIRER, Ernst. Statistics. New Haven: Yale University Press, 1946. 303 p.

CASTELO-BRANCO, Marco Antônio; LIMA, Eleyon C. Rocha; PAULA, Luiz Fernando De. Mudanças De Regime E Multiplicadores Fiscais No Brasil Em 1999-2012: Uma Avaliação Empírica Com Uso Da Metodologia Ms-Sbvar. Pesquisa e planejamento econômico, v. 47, n. 2, p. 7–62, 2017.

CAVALCANTI, M.; VEREDA, L. Multiplicadores dos Gastos Públicos: Estimativas a Partir de um Modelo DSGE Para o Brasil. Carta de Conjuntura, p. 109–116, 2014.

CORRÊA, T. O Combate à Hiperinflação e a Eficácia do Plano Real O Combate à Hiperinflação e a Eficácia do Plano Real. 2014. 55 f. Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://ftp.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Thiago\\_Fontenelle\\_Bossard\\_C.\\_Correa.pdf](http://ftp.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Thiago_Fontenelle_Bossard_C._Correa.pdf).

D’AGOSTINI, L. L. M. A bolha imobiliária no Brasil está formada. Economia & Tecnologia, vol. 23, p. 41–52, 2010. .

FRIEDMAN M., FRIEDMAN R.. Free to Choose: A personal statement. Orlando: Harcourt, 1990. 368 p.

FRIEDMAN, M. Have Fiscal and Monetary Policies Failed? *American Economic Review*, vol. 62, no. 2, p. 11–18, 1972. <https://doi.org/10.2307/1821519>.

GARA, Antoine. How A Goat Farmer Built A Doomsday Machine That Just Booked A 4,144% Return. *Forbes*, [S. 1.], p. n/a, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/antoinegara/2020/04/13/how-a-goat-farmer-built-a-doomsday-machine-that-just-booked-a-4144-return/#563943373b1b>. Acesso em: 1 jun. 2020.

GIANTURCO, Adriano. *A Ciência da Política: Uma introdução*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018. 514 p.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. Porto Alegre: Artmed, 2005. 332 p.

HERITAGE FOUNDATION. 2018 INDEX OF ECONOMIC FREEDOM. [S. 1.], 2019. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/pdf/2018/book/highlights.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2020.

HULL, J. C. *Risk Management and Financial Institutions*. 5a. Hoboken: Wiley, 2018.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEADATA 3.0. [S. 1.], 2020. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/beta3/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

MANKIW, N. G. *Principles of Economics*. 8a. Boston: Cengage Learning, 2015.

MISES, L. V.. *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*. Auburn: Mises Institute, 2012a. 332 p.

MISES, L. Von. *The theory of money and credit*. [S. 1.: s. n.], 2012b. <https://doi.org/10.2307/2607539>.

MISHKIN, F. S. Over the cliff: From the subprime to the global financial crisis. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, no. 1, p. 49–70, 2011. <https://doi.org/10.1257/jep.25.1.49>.

MOURA, G. V. Multiplicadores fiscais e investimento em infraestrutura. *Revista Brasileira de Economia*, v. 69, n. 1, p. 75–104, 2015.

NALINI, J. E. Multiplicador fiscal nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. 2015. 32 f. Fundação Getúlio Vargas, 2015.

REIS, Tiago. *The ten biggest bubbles of all time*. Paulínia: Suno Research, 2020.

RODRIGUES, J. P. HIPERINFLAÇÃO EM CURSO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A VENEZUELA. 2019. 40 f. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/11698/1/JPRodrigues.pdf>.

ROSEN, E.; RAVIER, A. The Natural Rate of Interest Rule. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, vol. 17, no. 4, p. 419–441, 2014.

ROTHBARD, Murray N. Governo e Mercado: a economia da intervenção estatal. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012. 293 p.

SHAFFER, D. S. Profiting in Economic Storms. Hoboken: Wiley, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>.

SIQUEIRA, F. DE F. Política fiscal e ciclo político no Brasil: uma análise empírica. 2015. 124 f. Universidade de São Paulo, 2015.

SPITZNAGEL, Mark. The DAO of Capital. Hoboken: Wiley, 2013. 598 p.

TESOURO NACIONAL. Por Dentro das Contas da Dívida: 4º Trimestre de 2019. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/por-dentro-das-contas-da-divida/2019/25>. Acesso em: 18 abr. 2020.

TESOURO NACIONAL. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal: fevereiro de 2020. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd/2020/1>. Acesso em: 18 abr. 2020.

THE WHITE HOUSE. President George W. Bush. A Home Of Your Own: Expanding Opportunities for All Americans. [S. l.], 2002. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/homeownership/toc.html>. Acesso em: 1 jun. 2020.

THE WORLD BANK. World Development Indicators. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/home>. Acesso em: 31 mai. 2020.

UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. Human Development Data. New York, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/data>. Acesso em: 31 maio 2020.

US CONGRESS. American Recovery and Reinvestment Act of 2009. U.S. Government Printing Office Public Law 111–5, , p. 1–407 pg. 112, 2009. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf>.

US SENATE AND CONGRESS. Emergency Economy Stabilization Act 2008. U.S. Government Printing Office Public Law 110-343, , p. 1–169, 2008. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ343/pdf/PLAW-110publ343.pdf>.

WORLD BANK. Um Ajuste Justo: Análise da equidade do gasto público no Brasil. [S. l.: s. n.], 2017. vol. 1. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>.

WORLD POPULATION REVIEW. Debt to GDP Ratio by Country 2020. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/countries/countries-by-national-debt/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

Yahoo. Yahoo Finance. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://finance.yahoo.com/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

## THE IMPORTANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: POLITICAL FRAGMENTATION AND SIZE OF GOVERNMENT IN BRAZIL (1985-2016)

Vladimir Fernandes Maciel<sup>187</sup>  
Ulisses Monteiro Ruiz de Gamboa<sup>188</sup>  
Mariangela Ghizellini<sup>189</sup>

### Abstract

In Brazil, state-owned companies were essential in the composition of the tripod - with local private and foreign companies - that characterized the plans and projects of 'state-guided' industrialization. State-owned companies also represent a powerful political space - as much disputed by politicians as ministries because the amount of resources they have. The purpose of this paper is to construct a measure for the size of government in Brazil by considering the standard international measure and the spending of state-owned companies from federal government. This allows us to observe the correlation between the measure and the number of parties and other political fragmentation measures. Our investigation takes place between 1985 and 2016 (from the beginning of the democratic period), although we build our measure of 'size of government' since 1980 data. They allow us to update the data and broaden the analysis made in Maciel and Arvate (2010). We found that, despite the adjustments and privatizations carried out since the late 1980s, the size of the Brazilian federal government has remained practically stable over the period analyzed: 15% of GDP. Much of the maintenance of this size occurs because there is an inverse correlation and inverse cointegration between the reduction in the cost of state-owned companies and the increase in the cost of the federal administration due to political fragmentation.

**Keywords:** state-owned enterprises; coalition presidentialism; public finance; Brazil

**JEL:** H11, H50, P48, O54

---

<sup>187</sup> Head of the Mackenzie Center for Economic Freedom and Professor at the Graduate Program in Economics and Markets - Mackenzie Presbyterian University, Brazil.

<sup>188</sup> Researcher of the Mackenzie Center for Economic Freedom and Professor at the Graduate Program in Economics and Markets - Mackenzie Presbyterian University, Brazil.

<sup>189</sup> M.A. student in Economics and Markets and Research Assistant at the Mackenzie Center for Economic Freedom.

## Introduction

The historical experience of some developing countries, notably the Latin American countries, was based on a growth model based on the Import Substitution Industrialization (ISI). This experience lasted from the post-war period until the late 1980s. In ISI's theoretical conception and political praxis, the State was the 'captain of the industrialization process'.

In the theoretical conception, according to Bielchowsky (1996), the State was the great articulating agent of the process for planning the stages of industrialization, directing investments, creating incentives, changing relative prices and redistributing income in favor of the installation of manufacturing companies in the national territory. In practice, still according to Bielchowsky (1996), the State has not only acted within the scope supported by the ECLAC-UN theories but has gone further. In the absence of private capital with interest and the capacity for resources to invest in sectors called "basic industries" (infrastructure), the State acted directly as an entrepreneur. In this case, through so-called state-owned companies.

The term "state-owned company" encompasses distinct institutional arrangements, from publicly held companies to limited liability companies. One characteristic, however, is common to all of them: The State holds at least 51% of the decision capital.

Basically, the Latin American developmentalist ideology accepted the state-owned company within the scope of government intervention, but, particularly, as Bielchowsky (1996) details, there was a current in Brazilian thought that he called "nationalist developmentalist" defending not only state planning, but direct participation in the State to the detriment of foreign capital in sectors whose national capital would not be able to act.

Brazil is remarkably characterized by the existence state-owned companies, even after a large round of privatization in the end of 80's and beginning of 90's. But much of the empirical work in the literature related to the size of government used costing expenditures in terms of GDP as a proxy for this measure without any consideration about state-owned companies. Among these works we can mention Volkerink & De Haan (2001), Perotti & Kontopoulos (2002), Persson & Tabellini (2003) for OECD countries and Amorin & Borsani (2004) for Latin American countries.

The purpose of this paper is to carry on the discussion present in Maciel & Arvate (2010), by updating and recalculating the data used and extending the period of the historical series. Since Maciel and Arvate (2010), the discussion of analyzing the cost of spending by federal state companies in relation to that of the federal public administration has been left aside. We also performed unit root and Bai-Perron breakpoint tests on the data of the variables of interest and cointegration tests, aimed to test the existence of a valid statistical relationship among them, from the econometric point of view.

There was not any paper relating them to political fragmentation and the need for coalition for governance purposes. However, Brazil faced a presidential impeachment process in 2016 on the grounds of fiscal mismanagement. Furthermore, under the 'Operation Car Wash'<sup>190</sup>, the

---

<sup>190</sup> It is an ongoing criminal investigation by the Federal Police of Brazil. It began in March 2014 and was initially headed by investigative judge Sérgio Moro (current Ministry of Justice). It has resulted in more than a thousand warrants of various types. According to the 'Operation Car Wash' task force, investigations implicate administrative members of the state-owned oil company Petrobras, politicians from Brazil's largest parties,

investigations revealed the use of the main federal state companies as a source of funds for illegal financing of parties and electoral campaigns. Scarano & Muramatsu (2019) argue that the findings of the investigations show the systemic and institutional nature of corruption in Brazil<sup>191</sup>.

To develop this work, this paper has four sections in addition to this introduction and the final remarks. The following section we will present our measure of government size: central government expenditure expenditures in terms of GDP (measure adopted in international literature) added to the expenditure expenditures of central government state companies in terms of GDP. The last section will serve to highlight the main results of this work.

## Theoretical References

The traditional source of expansion of government funding is associated with economic factors. For example, Santos (2017) argues that deteriorating fiscal policy in Brazil became more apparent as governments could no longer resort to inflationary tax after the Real Plan<sup>192</sup> and the rules then established did not alter the mandatory budget expenditures linked to revenues.

But economists such as Buchanan & Tullock (1965) brings about the importance of special-interest groups and the political factors underlying the government budget process. Vollkerink & De Haan (2001) and Perotti & Kontopoulos (2002) show the importance of fragmenting the political coalition that supports the government in determining its size.

The fragmentation measure that showed the greatest significance in the work of Volkerink & De Haan (2001) was the “number of spending ministers”, that is, those ministers who are not in the government's budgetary-financial area. According to Bäck, Müller & Nyblade (2017, p.33).

Multiparty government has often been associated with poor economic policymaking, with distortions like lower growth rates and high budget deficits. One proposed reason for such distortions is that coalition governments face more severe ‘common pool problems’ since parties use their control over specific ministries to advance their specific spending priorities rather than practice budgetary discipline

There may be political factors for the growth of expenditures - there is a positive correlation between the growth of central government funding and the number of parties participating in

---

former presidents of the Republic, former presidents of the Chamber of Deputies and the Federal Senate, former state governors, and businessmen from large Brazilian companies. The Federal Police consider it the largest corruption investigation in the country's history.

<sup>191</sup> On the other hand, for public opinion and many actions conducted by non-governmental organizations, such as the ‘Instituto Não-Aceito Corrupção’, the discussion ends up being directed to the field of individual morality and accounting or procedural control. The core of the problem is left aside: the need for governance of the executive branch in the face of a politically fragmented legislature due to the multi-party institutional design and the costly proportional electoral system. In other words, the need to accommodate group interests and to have conditions of governability under the coalition presidentialism are largely responsible for the Brazilian fiscal problems and the corruption scandals. As implications, only small government and diminished States’ expenses can truly fight corruption.

<sup>192</sup> It was a set of measures taken to stabilize the Brazilian economy in 1994, during the presidency of Itamar Franco. The Plano Real was based on an analysis of the root causes of hyperinflation in Brazil that concluded that there was both an issue of fiscal policy and severe, widespread inertial inflation. The Plano Real intended to stabilize the domestic currency in nominal terms after a string of failed plans to control inflation.

the government coalition. This is a possibility presented in the works of Volkerink & De Haan (2001), Perotti & Kontopoulos (2002) and Bawn & Rosenbluth (2006).

Privatization is one of the main elements used by countries to reduce the size of government. It is also worth mentioning that since the second term of Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), including the terms of presidents Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Roussef (2011-2016), there has been no net balance of privatizations of any federal state company. During this period, there was even a slight re-statement due to acquisition operations. One such example is the purchase of Agip-Liquigás by Petrobras (the national oil company) in 2004.

The reason for the interruption of privatizations, in the opinion of Pinheiro, Giambiagi and Moreira (2001), was the absence of popular support and the presence of political and ideological clashes over the privatizations that were yet to be carried out. But after the economic and fiscal crisis that led to Roussef's impeachment, privatization has become a current topic.

## **Methodology**

This work is a quantitative study of the historical series elaborated from the survey of the fiscal and financial data of the federal public administration and its state-owned companies in the productive sector. In addition, the exploratory study includes the elaboration of a historical series on the size of the ministries and the number of parties present in the government coalition.

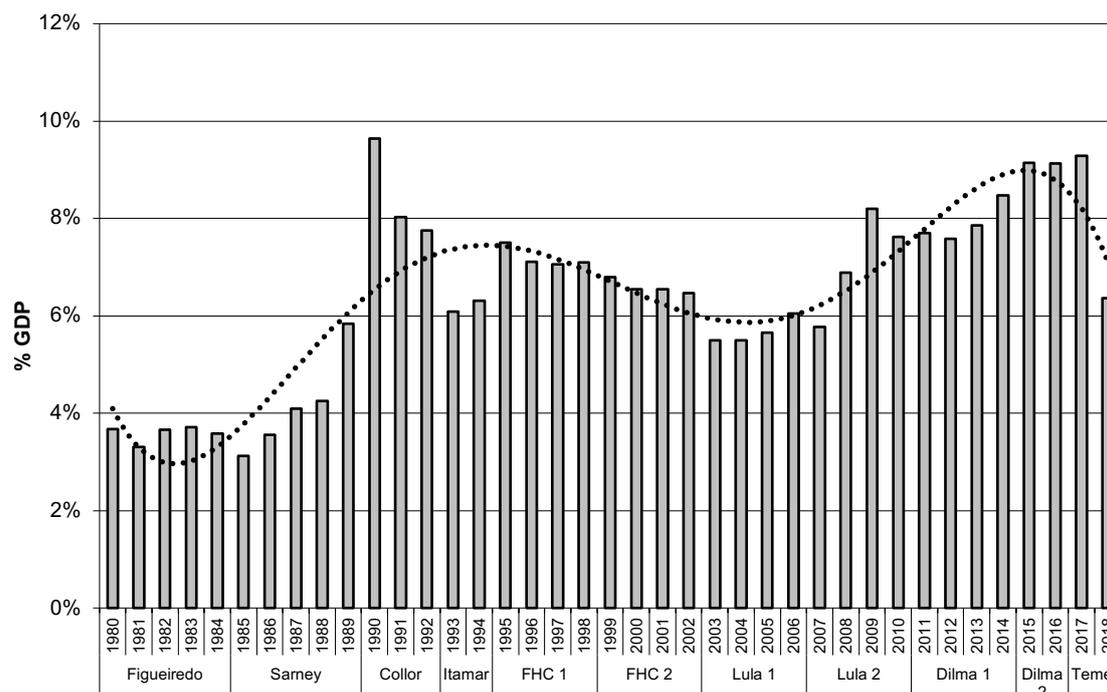
The contribution of our work to the debate on government size will be in the sense of building a time series that takes into account the central government's expenditure and the expenditure of the central government companies related to political fragmentation under a presidential coalition regime.

The main information for building the data series in this article uses current government expenditure. We chose to use government consumption data (cost expenses: labor, consumption materials, etc.). We limited ourselves to working with the federal government between the years 1980 and 2018<sup>193</sup>.

The data were calculated from the information by group of expenses provided by the National Treasury. Therefore, from current expenses, we subtract payments of interest and charges from public debt and transfers to States, Federal District and Municipalities. The resulting value was then calculated as a proportion of GDP. Figure 1 illustrates the behavior of this variable over time.

---

<sup>193</sup> Unfortunately, the state-owned cost expenses information was available till 2016.



**Figure 1 – Federal administration cost expenses**

Source: Federal Government of Brazil

The Figueiredo government (1979-1984) was the last military government in Brazil. As of 1985, Brazil only had civilian governments. The first civilian president after the military period, José Sarney, was elected by the National Congress (indirectly). Collor de Mello (took office in 1990 and was impeached in 1992) was the first directly elected president. The entry of civilians in power stimulated the growth of current expenditure in terms of GDP (from 1985).

According to Pinheiro and Giambiagi (2006), a large part of the increase in spending between the end of the Sarney government and the beginning of Fernando Henrique Cardoso's (FHC) first term can be explained by the 1988 Constitution. It generated growth in Social Security expenses<sup>194</sup> (number and value of benefits). Another part of this increase, according to the same authors, can also be explained in the behavior of health care and personnel expenses. As we will show, there are political factors that can also justify this growth. Figure 1 shows that the inflection of spending began in 1985 and not in 1988 or 1989.

In the System of National Accounts (SNA), it is common to leave state-owned companies and their expenses out of the concept of “government spending”. Strictly speaking, companies are and should be accounted for as such. However, although their general budgets are not part of the composition of the federal government budget, their investments constitute an integral part of the General Budget of the Union (aka ‘OGU’) in the item “Investment Budget of State-owned Companies”. On the other hand, when calculating the consolidated result of the public sector (Public Sector Borrowing Need – aka ‘NFSP’), the surpluses and deficits of state-owned companies are accounted for (the concept of Net Borrowing Need – aka ‘NEFIL’) in the public sector as a whole.

<sup>194</sup> Different from Maciel and Arvate (2010) we took social security expenses out of federal administration cost expenses.

One of the main criticisms made of the paper of Maciel & Arvate (2010) was about the use of the concept of government expenditure, such as the definition of national accounts. This measure included transfers to individuals and subnational entities, in addition to social security expenses.

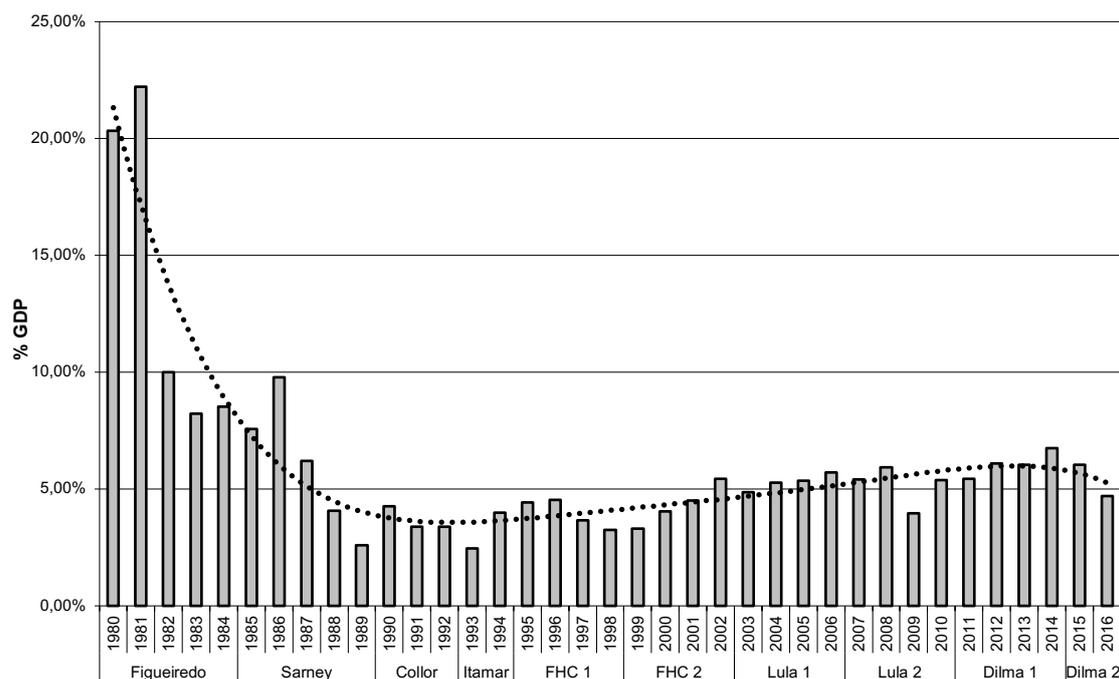
Many argued that the increase in public administration expenses was due to the 1988 Constitution and are due to the expansion of workers' rights and the increase in social benefits. The state, from 1988 to now, incorporated into Social Security the rural workers who were in Funrural (Rural Social Security System). The benefit of the camp retirees was half a minimum wage. With the change, it became one minimum wage. Similarly, there are more and more income transfer program. That have a positive social impact, but they press the state budget.

To counter-argue and show that costing expenditures grew as part of the growing effort to govern under coalition presidentialism, we recalculated federal public administration expenses excluding transfers and social security expenditures.

The information regarding the state sector was obtained from the Annual Reports of Federal State Companies prepared by 'SEST' (Secretary of State-Owned Enterprises Governance and Control). This department, formerly a component coordinator of the former Secretariat for Budget and Planning, was created in 1979 and is responsible for monitoring federal state-owned companies. Although state-owned companies have existed for decades, or even longer - as in the case of Bank of Brazil, which dates back to the 19th century - the production of systematic information about them only exists with the creation of SEST.

The data, whose oldest observation is 1980, were calculated from the cash flow information ("uses and sources") of the companies that are part of the Global Expenditure Program (aka 'PDG') to SEST - companies whose budgets are not directly incorporated responsible ministry. For the purposes of this article, companies in the 'State Productive Sector' (aka 'SPE') were highlighted.

To build the cost of state-owned companies, we use the item "Current Expenditures" excluding expenses with "Taxes and Parafiscal Charges" and "Interest and Other Financial Charges". It should be noted that until 1987 the item "Taxes and Parafiscal Charges" was not broken down separately, making it impossible for us to segregate it. These values are provided by the state segment in an aggregate manner. In this case, by the SPE. The cost of expenditure by state-owned companies was calculated in proportion to the GDP of the respective year. Figure 2 shows the result of this estimate over time.



**Figure 2 – State-owned companies: cost expenses for ‘state productive sector’**  
 Source: Federal Government of Brazil

The unit root test applied was the Dickey-Fuller-GLS (DF-GLS), following Elliot, Stock and Rothemberg (1996), due to its best performance in terms of small size and power.

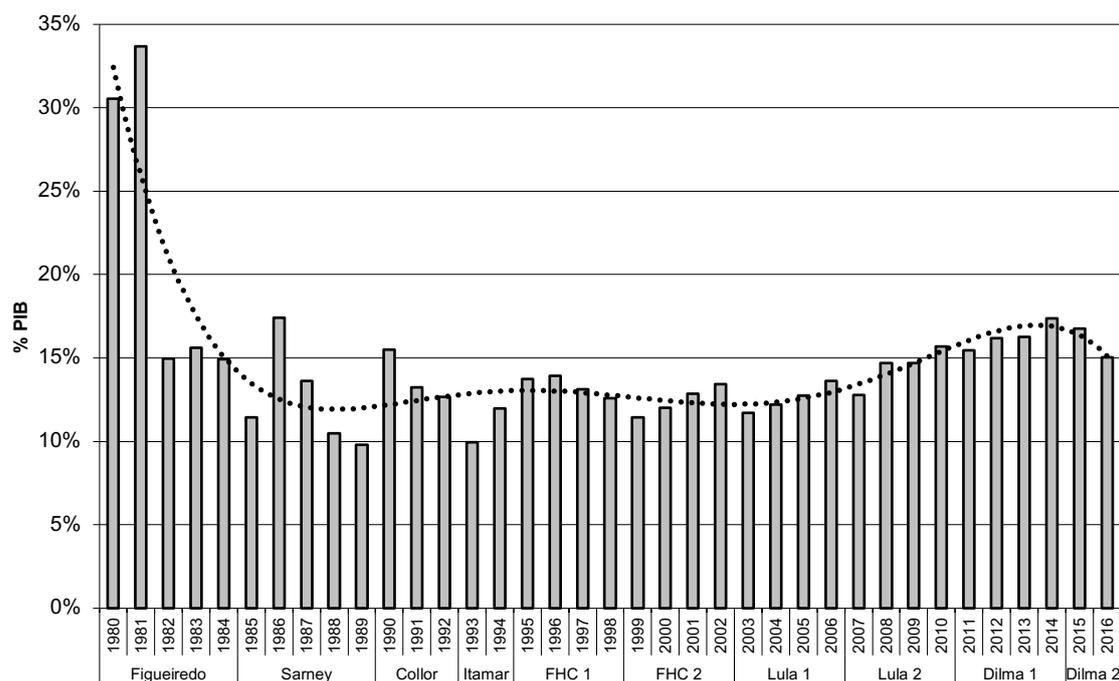
For cointegration tests, we followed the methodology developed by Johansen (1988), in a multivariate context:

$$\Delta X_t = \Pi X_{t-1} + \Gamma_1 \Delta X_{t-1} + \Gamma_2 \Delta X_{t-2} + \dots + \Gamma_{p-1} \Delta X_{t-p+1} + \Psi D_t + \varepsilon_t$$

where  $\Gamma_i = -\sum_{j=i+1}^p \Pi_j$ ,  $i = 1, 2, \dots, p-1$  e  $\Pi = \Pi_1 + \dots + \Pi_p - I_n$ .

## Results

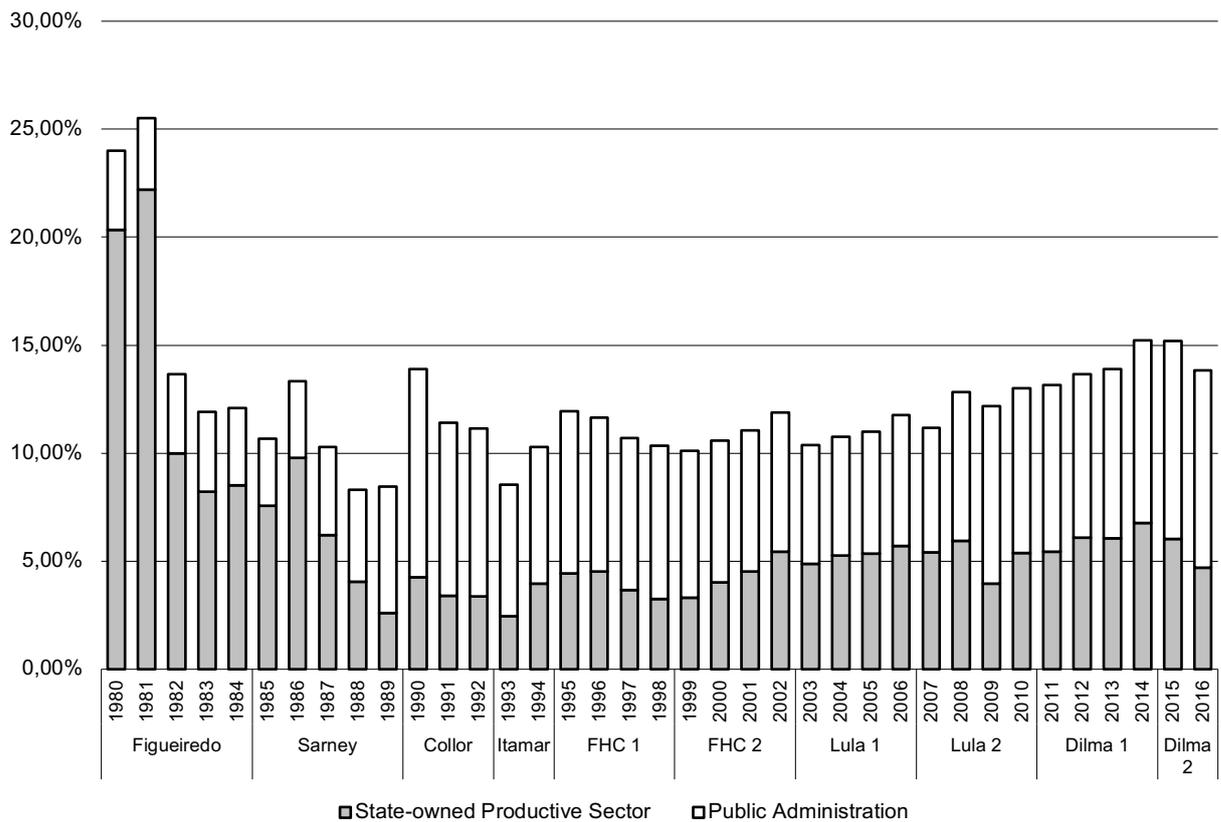
The originality of Maciel and Arvate (2010) paper that we carry out is to add to the federal government's expenses of state-owned companies, historically relevant in Brazil. Added together, these two sources of expenditure reached only once the mark almost 35% of GDP in 1981, still under General João Figueiredo. At that time, the state-owned companies' cost and investment expenses reached almost 25%. All the rest of the state machine accounted for just over 10% of the national product. In 2016, when the state returned to 15% of GDP, the picture had reversed. The state companies accounted for just over 5%, and the government's costing reached close to 10%. With increased public spending on one side and privatizations on the other, the size of the government remained the same, around 15% of GDP - 33 years after re-democratization.



**Figure 3 – Total Federal Government Expenses (federal administration plus ‘state productive sector’ companies): cost and investment expenses**

Source: Federal Government of Brazil

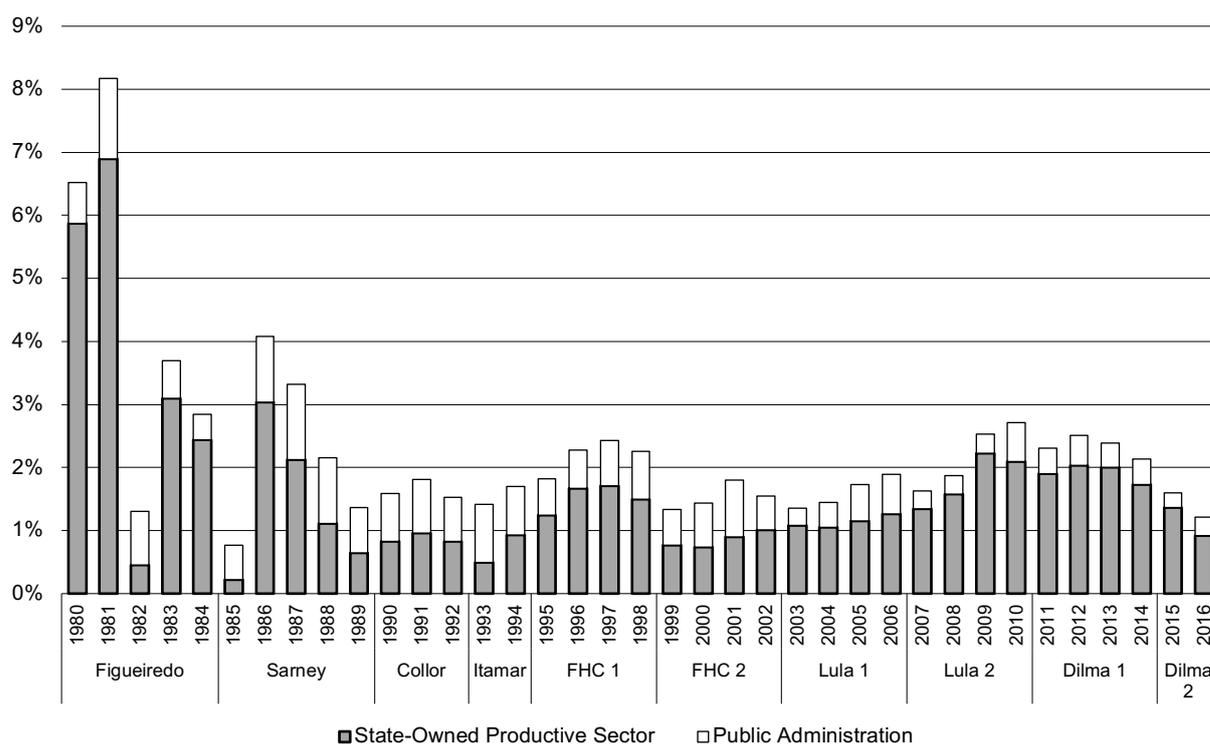
If the measure of government size appropriate for the Brazilian case incorporated the state sector, we would have a variable of the type "federal government expenditure", which would comprise the sum of government expenditure expenses in terms of GDP and the expenses of state companies. federal productive sectors in terms of GDP. The result of this composition can be seen in Figure 4 below. As we can see, over time the growth of cost expenses from the federal administration is larger than the state-owned enterprises cost expenses.



**Figure 4 – Federal Government Cost Expenses (federal administration plus ‘state productive sector’ companies) - %GDP**

Source: Federal Government of Brazil

On the other hand, as an opposition, the trend of public investment expenses is decreasing and floating around less than 3% since the end of the 1980s (see Figure 5). Particularly, the left-wing terms of Lula and Roussef relied in the state-owned companies’ investment, such as the National Oil Company (‘Petrobrás’). That expenses are in the root of corruption scandals at ‘Car Wash-Operation’.



**Figure 5 – Federal Government Investment Expenses (federal administration plus ‘state productive sector’ companies)**

Source: Federal Government of Brazil

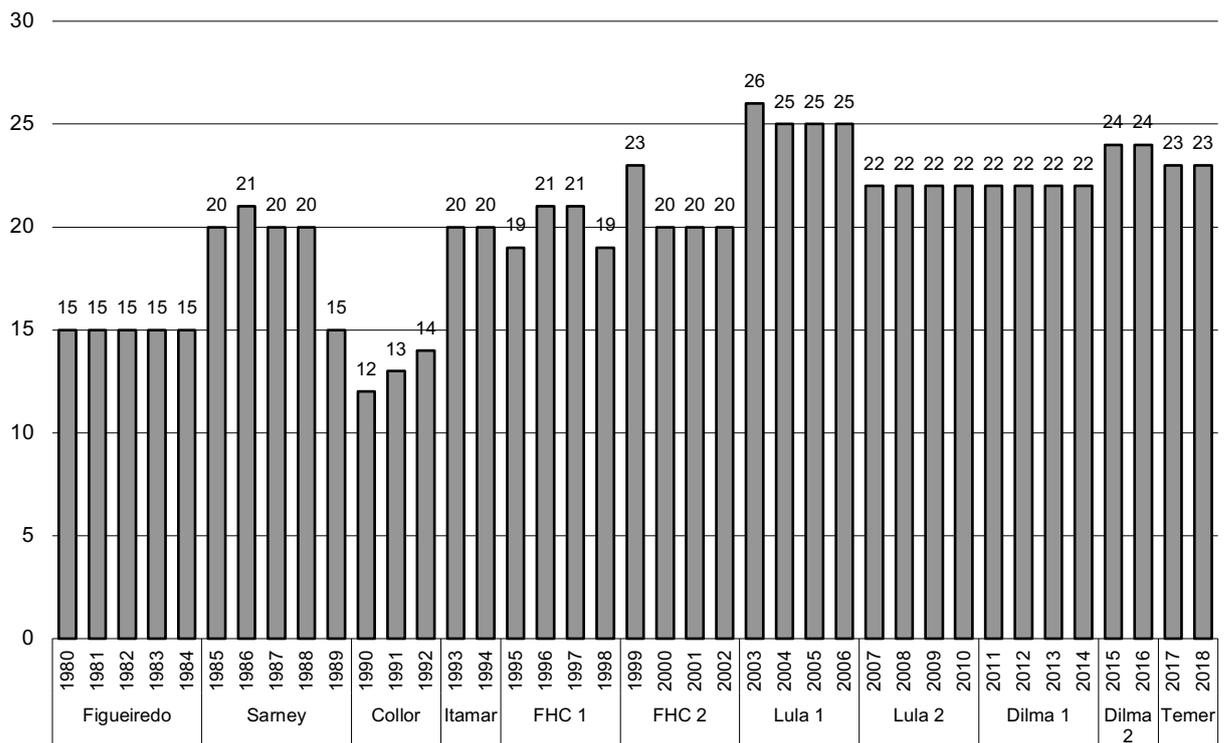
Once the series has been decreasing since the General Figueiredo’s government, it cannot be said only by observation that the behavior of this series is the result of privatizations. The adjustment of the public sector in the 1980s has its share of contribution.

### Analysis of Results

As we discussed in the previous section, the traditional source of expansion of government funding is associated with economic factors. However, Vollkerink and de Haan (2001) and Perotti and Kontopoulos (2002) show the importance of the fragmentation of the political coalition that supports the government in determining its size.

Although the time series covers the period 1980-2018, we only consider the period 1985-2018 in this section. The reason is that coalition fragmentation measures are pertinent to the question of governance in democratic regimes and the 1980-1984 years were the last military president: General João Batista Figueiredo.

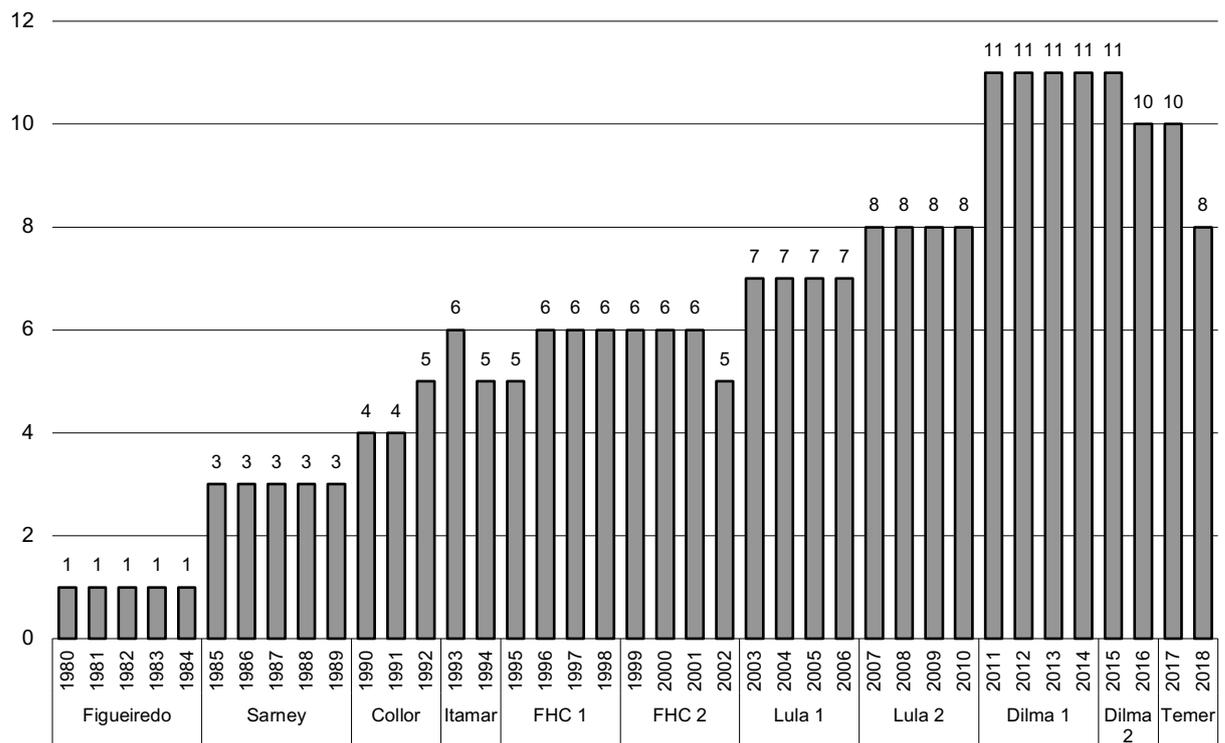
The measure of fragmentation that was most significant in the work of Volkerink and Haan (2001) was the “number of spending ministers”, that is, those ministers who are not in the government's budgetary-financial area. Using data initially provided by political scientist Octávio Amorim Neto of the Getulio Vargas Foundation of Rio de Janeiro (FGV-RJ) and later updated by the authors of this paper, it was possible to construct a similar measure for Brazil during the period of civil government. For that, we consider, among the total of ministers, the number of ministers that do not belong to the ministries of finance and planning. Figure 6 shows the evolution of this measure over the period 1980-2018.



**Figure 6 – Number of Spending Ministries**  
Source: Federal Government of Brazil

We observed that, except in the initial period of the Collor de Mello government, which implemented a ministerial reform, the trend was to maintain or increase the number of spending ministers (mainly in Dilma's mandates).

Alternatively, we also consider for Brazilian presidentialism the number of parties that make up spending ministries as a measure of the fragmentation of the government coalition. Figure 7 shows the evolution of this measure over time and by government.

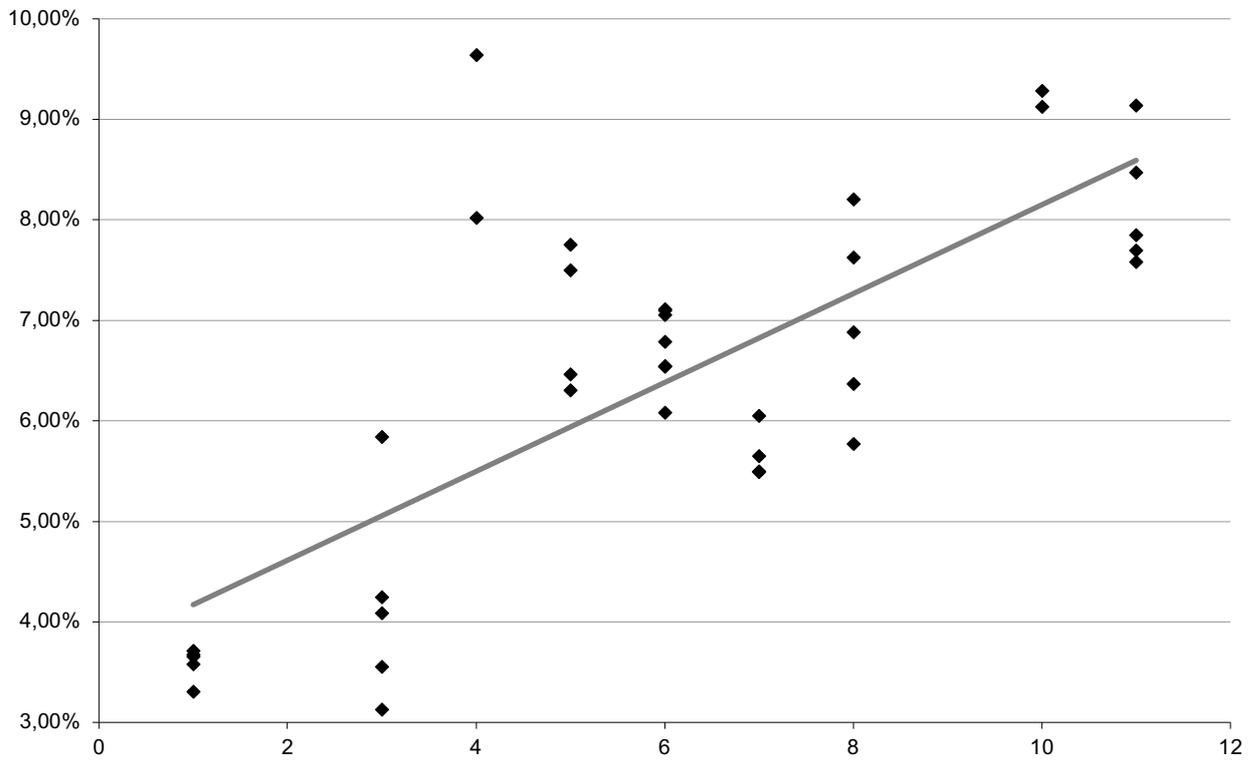


**Figure 7 – Number of parties in the coalition**  
 Source: Federal Government of Brazil

It can be seen in this graph that the number of parties participating in the government coalition has been growing over the years. The peak of the number of parties in the government coalition happened under the Dilma government: eleven parties.

Figure 8 show the correlation between central government costing in terms of GDP and the central government's coalition measure of fragmentation.<sup>195</sup> The linear correlation coefficient is 0.747. However, if the space for political power may not be disputed just by office, but by the budget to be realized, it is interesting to note the opposite behavior of this expenditure in relation to direct administration expenses. Expenditure costs of state-owned companies in the productive sector until 1990 was greater than the expenses on direct administration. This was later reversed.

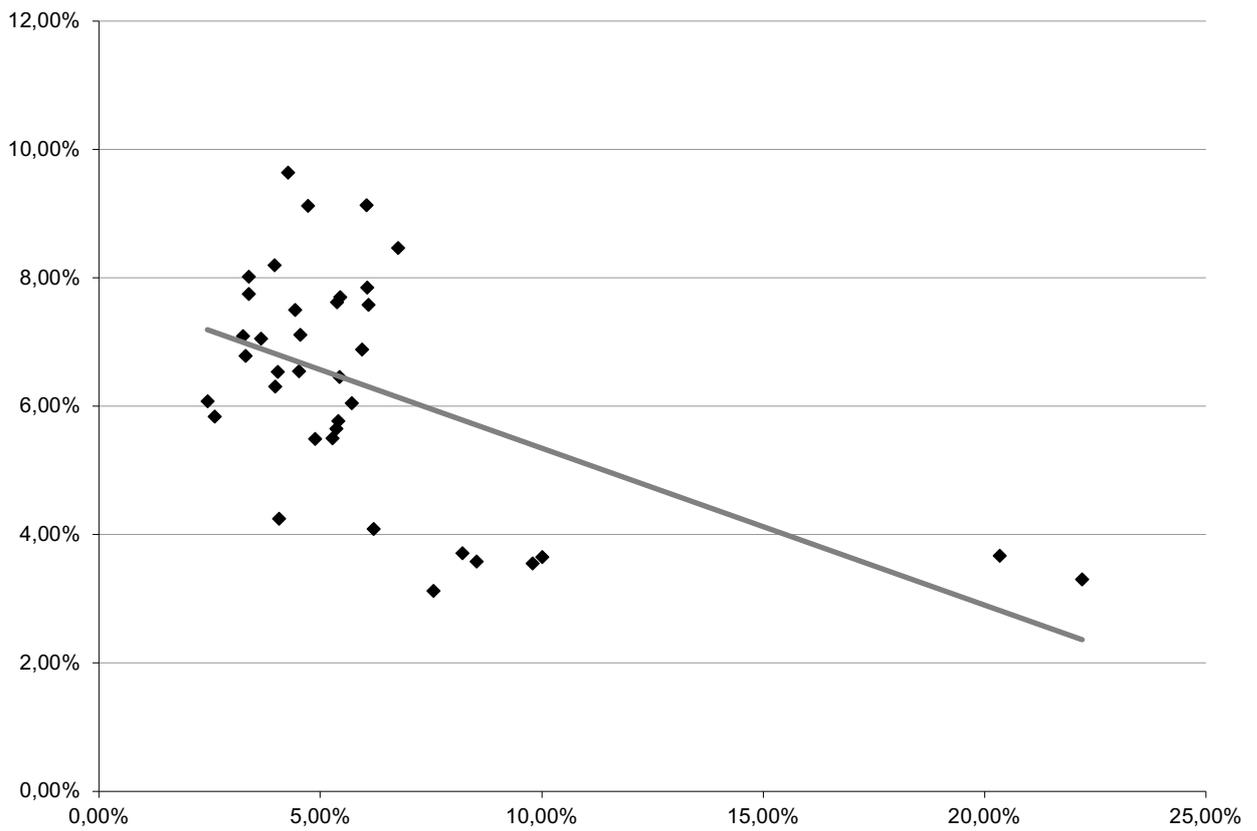
<sup>195</sup> In the paper of Volkerink and De Haan (2001) the fragmentation of the coalition was measured by two proxies: the first, the number of spending ministers (all ministers except the prime minister) and the second, the measure of fractionalization of the government coalition.



**Figure 8 - Federal Government Cost Expenses and Number of Spending Ministers**

Source: Federal Government of Brazil

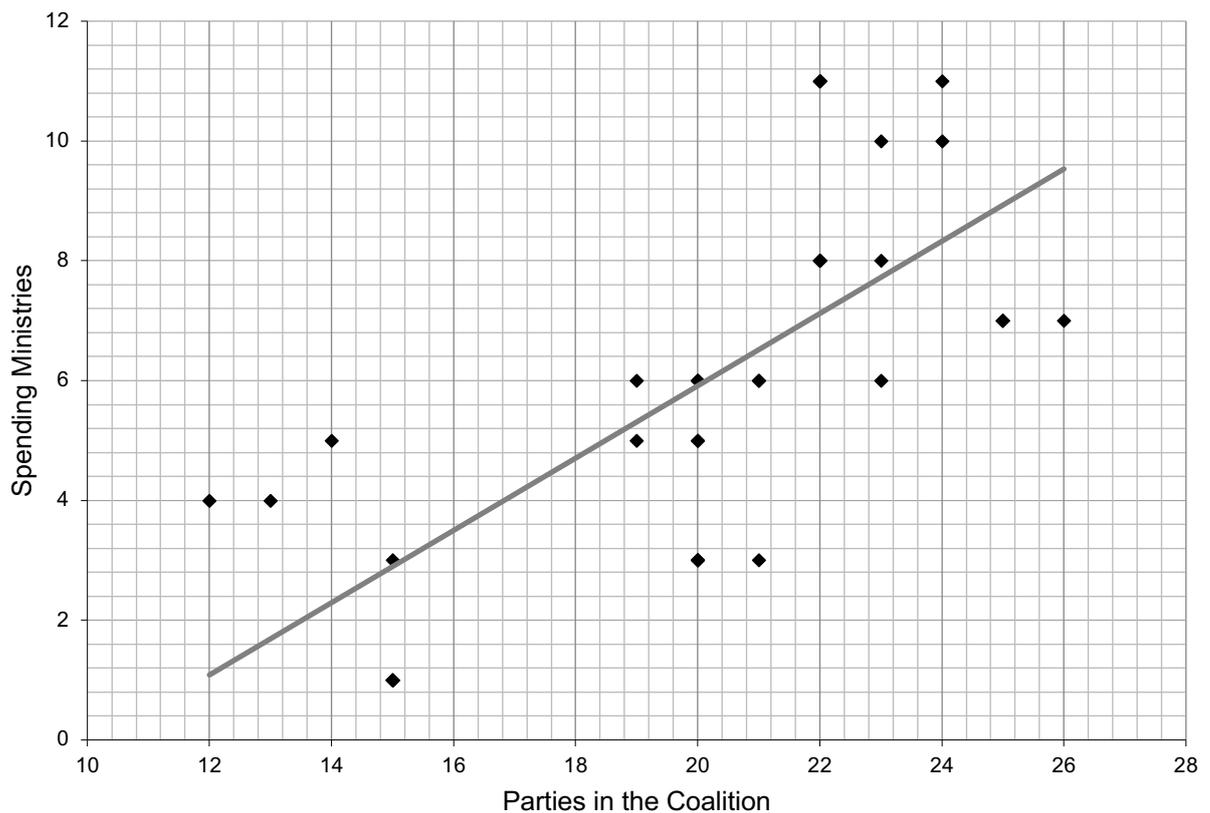
In general, the behavior of direct administration expenses and that of state-owned companies over time is moving in the opposite direction (see Figure 4 again). An exercise of association indicates a kind of “exchange” between expenses from the sphere of indirect administration (cost expenses of the SPE companies) in relation to direct administration (cost expenses of federal government) in the period 1980-2016. The linear correlation coefficient is -0.551. Figure 9 shows this correlation.



**Figure 9 - Federal Government Cost Expenses and Cost Expenses of the SPE companies**

Source: Federal Government of Brazil

The central government fragmentation measures presented are correlated. The number of spending ministers has a linear and positive association with the number of parties that make up these ministries. This is what we show in Figure 10.



**Figure 10 – Number of Spending Ministries and Number of Parties in the Coalition**

Source: Federal Government of Brazil

From the calculations performed, the correlation coefficient between the series is 0.712. This indicates that, throughout civilian governments, the increase in the number of spending ministries was associated with an increase in the number of parties participating in spending ministries.

Since the simple correlation does not necessarily imply causal relationship, we did more sophisticated statistical tests on the variables of interest. First, we performed DF-GLS unit root tests on federal administration cost expenses, State-owned companies cost expenses, number of spending ministers and number of coalition parties, founding non-stationarity in all cases (Model 1 = constant; Model 2 = constant and trend – Table 1).

**Table 1 – DF-GLS Unit Root Tests (all series in natural logarithm)**

	<b>DF-GLS Statistic: Model 1</b>	<b>Critical Value Model 1 (5%)</b>	<b>DF-GLS Statistic: Model 2</b>	<b>Critical Value Model 2 (5%)</b>
Federal Administration cost expenses	-0,17	-1,95	-1,86	-3,19
State-owned companies cost expenses	-0,76	-1,95	-0,86	-3,19
Number of spending ministers	-1,65	-1,95	-2,89	-3,19
Number of coalition parties	-0,66	-1,95	-1,90	-3,19

Source: Author's calculations.

We also found cointegration between the previous variables, in a way that we could corroborate the causal relationships suggested by the previous correlation analysis. Johansen test found one cointegrating vector for the three cases (all series in natural logarithm). The cointegration tests results are showed in Table 2 and the estimated elasticities from cointegrating vectors are showed in Table 3.

**Table 2 – Johansen Cointegration Tests (all series in natural logarithm)**

	<b>Trace Statistic (r = 1)</b>	<b>Critical Value (5%)</b>
Federal Administration cost expenses vs. State-owned companies cost expenses	6,03	12,52
Number of spending ministers vs. Number of coalition parties	8,05	9,16
Federal Administration cost expenses vs. Number of coalition parties	0,00	4,13

Source: Author's calculations.

**Table 3 – Estimated Elasticities**

	<b>Elasticity Coefficient</b>
Federal Administration cost expenses vs. State- owned companies cost expenses	-0,77
Number of spending ministers vs. Number of coalition parties	1,34
Federal Administration cost expenses vs. Number of coalition parties	0,66

Source: Author's calculations.

Finally, we performed Bai-Perron breakpoint tests on the data of the previous variables, founding most breaking dates around 1988 and through the Dilma's and Lula's periods (Table 4).

**Table 4 – Bai-Perron Breakpoint Tests (all series in natural logarithm)**

	<b>Number of Breaks</b>	<b>Break Dates</b>
Federal Administration cost expenses	2	1989, 2012
State-owned companies cost expenses	2	1987, 2002
Number of spending ministers	2	1993, 2003
Number of coalition parties	4	1985, 1992, 2003, 2011

Source: Author's calculations.

## Final Remarks

Basically, the Latin American developmentalist ideology accepted the state company within the scope of government intervention. There was a current in Brazilian thought called "nationalist developmentalist" that defended not only state planning, but the direct participation

of the State to the detriment of foreign capital, precisely in sectors whose national capital would not be able to act.

As a result, we decided to calculate the size of Brazil's government by not considering only the standard measure in the international literature: federal government funding expenses. We decided to incorporate the state productive sector in this measure considering its cost. Our series was built between 1980 and 2018. The result of this measure indicated that the size of government in Brazil remains practically the same, regardless of changes, adjustments, and privatizations: around 15% of GDP. This number is the result of an increase in the cost of expenditure by the federal administration and a decrease in the cost of expenditure by productive state companies.

Another interesting finding from this study is that the number of parties participating in the government coalition has not only a positive correlation with the federal government's spending expenses but they cointegrate over time. Additionally, there is a structural change in Federal Administration cost expenses after the 1988 Constitution and during the first term of Dilma Roussef (impeached in 2016 in middle of her second term).

Considering, on the one hand, the reduction in the number of state-owned enterprises and, on the other, the persistent increase in spending on the administrative machine, the size of the Federal Government has remained stable since 1982, around 15% of GDP. Expenses with payment of salaries, fuel for cars, computers, and everything else that goes under the "costing" heading of the federal budget do not stop growing. But the increases are directly proportional to the size of the political coalitions set up in Congress to ensure governability for the president. The more parties dividing power, the greater the need for positions to distribute and, consequently, the higher the bill to pay. Nothing to do with the executive's imperial powers. Unlike.

The political equation is no less legitimate than economic, because without it the president does not govern. The solution seems to be to accommodate, but legally and accountably. Less wage gap between career servers and employees with a position of trust. More emphasis on expenses containment and accountability under a less costly electoral system.

The Esplanade of Ministries lived its leanest period in 1990, the first year of the Fernando Collor term, which implemented an aggressive ministerial reform. And its most swollen phase since the first term of Dilma Roussef. This paper shows that expenditure accumulation occurs in direct proportion to the number of parties to which 'spending ministries' are distributed. And this variable only grew over this time, until it peaked in the Roussef years. Seven parties participated in the first term of Lula's coalition and 11 form during the peak of Roussef. An equation synthesizes reasoning: more parties equal to more ministries, which is equal to more expenses. Within a multi-party condominium, each legend struggles to expand its space in the public sector. Space, within a government, usually translates into budget and positions. That is, expenses. And the unwritten rule of every coalition is: no one vetoes anyone's spending not to be vetoed. Each party benefits from spending and divides the cost to society, by taxation.

Future research on the measurement of government size should consider the state-owned companies in the measure and how the political space can boost that size. Especially in the Brazilian case where the power in presidentialism is fragmented.

## References

- AMORIM NETO, O. & BORSANI, H. (2004) Presidents and Cabinets: The political determinants of Fiscal Behavior in Latin America. **Studies in Comparative International Development**, vol. 39, n. 1, 39, p. 3-27.
- BÄCK, H., MÜLLER, W. C., & NYBLADE, B. (2017). Multiparty government and economic policy-making. **Public Choice**, 170(1-2), 33-62.
- BAWN, K., & ROSENBLUTH, F. (2006). Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector. **American Journal of Political Science**, 50(2), 251-265.
- BIELCHOWSKY, R. (1996) **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BUCHANAN, J. M., & TULLOCK, G. (1965). **The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy**. University of Michigan press.
- ELLIOTT, G., ROTHENBERG, T. J., & JAMES, H. STOCK, (1996) "Efficient tests for an autoregressive unit root". **Econometrica**, 64(4), 813-836.
- JOHANSEN, S. (1988). Statistical analysis of cointegration vectors. **Journal of economic dynamics and control**, 12(2-3), 231-254.
- MACIEL, V.F., & ARVATE, P.R. (2010). Tamanho do governo brasileiro: conceitos e medidas. **Revista de Administração Contemporânea**, 14(1), 1-19.
- MURAMATSU, R., & SCARANO, P. R. (2019). The Economic Rationality of Brazilian Systemic Corruption: Why "Operation Car Wash" Makes A Case Study For Austrian Public Choice Economics. **Quarterly Journal of Austrian Economics**, 22(2), 304-304.
- PEROTTI, R. & KONTOPOULOS, Y. (2002) Fragmented Policy. **Journal of Public Economics**, vol. 86, issue 2, p. 191-222.
- PERSSON, T. & TABELLINI, G. (2003) **The Economics Effects of Constitutions**. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- PINHEIRO, A. C. & GIAMBIAGI, F. (2006) **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.
- PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. & MOREIRA, M. M. (2001) O Brasil na Década de 90: uma transição bem-sucedida? **Textos para discussão IPEA**, Rio de Janeiro, n. 91, novembro.
- SANTOS, E. R. S. (2017) **Democracia, redistribuição e contrato social: uma discussão sobre o tamanho e os gastos do governo no Brasil após a redemocratização**. São Paulo: Universidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado.
- VOLKERINK, B. & DE HAAN, J. (2001) Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: new evidence. **Public Choice**, 109(3-4), p. 221-242.

# INADIMPLÊNCIA NO MERCADO DE CRÉDITO E CHOQUES MACROECONÔMICOS: UMA ANÁLISE ECONOMETRICA NO PERÍODO 2000-2019

*Paulo Henrique Silva de Oliveira*<sup>196</sup>  
*[Pedro Raffy Vartanian](#)*<sup>197</sup>

## Resumo

O presente trabalho analisa como choques nas variáveis macroeconômicas afetam o nível de inadimplência da carteira de crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) com destaque para a diferença de comportamento entre os bancos públicos, bancos privados nacionais e bancos estrangeiros autorizados a operarem no mercado de crédito brasileiro. As análises foram realizadas por meio de um modelo vetorial com correção de erros (VECM), estimado com dados mensais de abril de 2000 até dezembro de 2019, que utilizou as variáveis hiato do produto, nível de salários reais da mão de obra ocupada, taxa Selic e expectativas de inflação. Os resultados indicaram que a inadimplência do SFN é relativamente mais elástica em relação às variáveis reais da economia e menos elástica em relação às variáveis monetárias. A resposta da inadimplência dos bancos segregados pelo tipo de controle de capital se mostrou heterogênea e sem um padrão claro, mas as evidências econométricas indicam que os bancos públicos apresentam inadimplência relativamente mais elástica do que os privados em relação aos choques nas expectativas de inflação. Por outro lado, a inadimplência dos bancos privados nacionais tende a responder de forma mais intensa aos choques macroeconômicos enquanto os bancos estrangeiros mostraram uma resposta mais expressiva da inadimplência aos choques nas taxas de juros.

**Palavras-Chave:** Macroeconomia; Inadimplência; Crédito; Risco; VECM.

## Abstract

The present paper analyzes how the shocks in the macroeconomic variables affect the default level of the credit portfolio of the National Financial System (SFN) and the main differences between public banks, national private banks and foreign banks authorized to operate in the Brazilian credit market. The analyzes were performed using the impulse response functions of a vector model with error correction (VECM), estimated with monthly data from April 2000 to December 2019, which included variables such as the output gap, the level of real wages labor force, the Selic rate and inflation expectations. The results were in accordance with the economic theory consulted and indicated that the default of the SFN is more elastic in relation to the real variables of the economy and less elastic in relation to the monetary variables. The banks' response to their capital control proved to be heterogeneous and without a clear pattern, but the econometric evidence indicates that public banks are more elastic in relation to shocks in inflation expectations, the default of national private banks tends to respond faster to macroeconomics shocks and foreign banks were more elastic in relation to interest rate shocks.

**Key-words:** Macroeconomics, Default, Credit Risk, VECM.

---

<sup>196</sup>Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia da Unesp – Faculdade de Ciências e Letras Campus de Araraquara. E-mail: [hp1henrique@gmail.com](mailto:hp1henrique@gmail.com)

<sup>197</sup> Professor do Programa de Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: [pedro.vartanian@mackenzie.br](mailto:pedro.vartanian@mackenzie.br)

## 1. Introdução

É consenso entre os economistas que o crédito é uma variável motriz para o crescimento econômico, seja pela ótica de que é o combustível do mercado bancário ou, ainda, pela perspectiva do financiamento de investimentos em infraestrutura, capacidade produtiva, pesquisa e desenvolvimento e todas as outras atividades das economias. Dados do Banco Central do Brasil (BCB, 2020a), corroboram tal ideia para a economia brasileira, quando indicam que, em setembro de 2003, o saldo da carteira de crédito total do país representava 23,02% do PIB com uma evolução para 53,86% em dezembro de 2015 e finaliza o ano de 2019 em aproximadamente 47,93%, indicando que a importância do crédito para a economia brasileira se intensificou de forma expressiva nas últimas duas décadas.

Apesar dessa grande dependência da economia brasileira acerca do crédito, muito se discute que os spreads bancários são altos e que, por vezes, inviabilizam muitos projetos de investimento por afetar diretamente a eficiência marginal do capital. O Indicador de Custo do Crédito (BCB, 2020b) evidencia que, entre 2013 e 2019, o custo do crédito no Brasil oscilou entre 18,72 e 22,98% ao ano (a.a.) Diante deste cenário, Júnior, Paula e Leal (2013) analisam a estrutura do spread bancário brasileiro entre 2000 e 2008 e, realizando uma decomposição contábil, verificam que em média 58,9% do spread é composto pelas despesas estruturais dos bancos, 16,9% é referente ao risco de inadimplência, 14,9% é a margem líquida e 9,4% é composto pela carga tributária. Os autores ainda destacam que, em 2008, o risco de inadimplência (segundo maior determinante) chegou a representar 27,2% do spread bancário.

Observa-se que, além do spread, a inadimplência também pode comprometer a saúde dos bancos e consequentemente a solvência do sistema financeiro e de toda a economia, conforme menciona Chu (2001). O autor ainda descreve que as causas da inadimplência podem ser divididas em dois grandes grupos: fatores microeconômicos e fatores macroeconômicos. No primeiro grupo, podem ser classificados os motivos idiossincráticos de cada instituição financeira e de seus tomadores de crédito. Já no segundo grupo, dos fatores macroeconômicos, encontram-se os fatores que afetam toda a economia e que podem alterar todos os parâmetros das análises de crédito.

Sob a luz da importância do crédito e dos riscos da inadimplência bancária, um exame sob o comportamento da economia brasileira que toma o PIB do ano de 2000 como índice base 100 observa que o PIB de 2009 corresponderia a 133,50 e que a década 2000-2009, apesar dos desafios da crise financeira no final de 2008, foi muito próspera para a economia brasileira. Já quando se toma como índice base 100 o PIB de 2010, nota-se que o PIB de 2019 corresponde a 106,26 – uma década menos próspera que, mesmo com crescimento de 7,5% em 2010, desacelerou entre 2011 e 2014, enfrentou recessão com queda de 3,5% e 3,3% do produto em 2015 e 2016, respectivamente, e apresentou estagnação entre 2017 e 2019.

Em decorrência do contexto apresentado e sob o enfoque da inadimplência, a pesquisa tem o objetivo de responder à seguinte pergunta: Como o Sistema Financeiro Nacional (SFN) está exposto aos riscos oriundos dos ciclos econômicos? Em outras palavras, esta pesquisa buscará responder o quanto a macroeconomia afeta a inadimplência bancária e complementarmente, como afeta de forma distinta os bancos públicos, bancos privados nacionais e bancos estrangeiros.

Assim, com o objetivo principal de observar como as variáveis macroeconômicas afetam a inadimplência bancária do SFN, propõe-se três objetivos específicos, sendo o que primeiro busca identificar quais são os principais fatores macroeconômicos que afetam a inadimplência bancária; já o segundo objetivo pretende analisar quais são os efeitos de choques nas variáveis macroeconômicas sob as taxas de inadimplência do SFN e por fim, o terceiro objetivo consiste em examinar os diferentes impactos nos choques macroeconômicos sob a

inadimplência dos bancos públicos, bancos privados nacionais e bancos estrangeiros que atuam no SFN brasileiro.

Essas análises tornam-se relevantes pois permitem aos órgãos reguladores a antecipação aos riscos sistêmicos e também permitem que os planejadores de políticas monetárias possam executar medidas que evitem insolvências bancárias, promovendo, assim, a estabilidade do mercado financeiro. A pesquisa também contribui com a literatura econômica quando discute os diferentes padrões entre bancos públicos, privados nacionais e estrangeiros. Além do mais, diante das evidências da relevância da inadimplência para o spread bancário, a pesquisa possibilita ampliar a discussão de medidas que venham a reduzir a inadimplência e, conseqüentemente, o custo do crédito no Brasil.

Para alcançar os objetivos propostos, além desta introdução e das considerações finais, este trabalho possui outras três seções, sendo que na segunda seção é construído o embasamento teórico que contempla os ciclos econômicos, a caracterização de risco de inadimplência e também, investiga-se quais são os determinantes macroeconômicos que afetam a inadimplência. Na terceira seção são explorados a metodologia e os dados que serão adotados para as análises econométricas e a quarta seção apresenta e discute os resultados obtidos.

## **2. Referencial Teórico**

Esta seção apresenta os fundamentos acerca dos ciclos econômicos e a inadimplência bancária. Inicialmente apresenta-se uma abordagem teórica dos ciclos econômicos e na seqüência apresenta-se a abordagem dos riscos. A seção se encerra com a discussão dos principais determinantes macroeconômicos que afetam a inadimplência bancária.

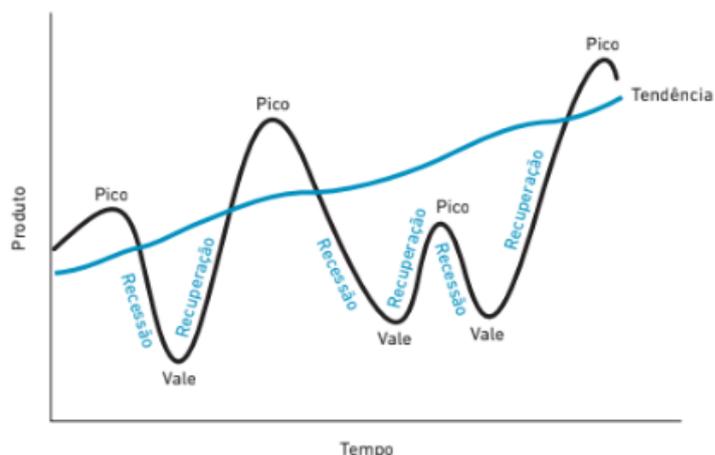
### **2.1 Ciclos econômicos**

Com abordagem de vários temas para a macroeconomia, como a teoria para o emprego, o juro e a moeda, Keynes (1936) realiza notas sobre o ciclo econômico. Para o autor, um ciclo econômico pode ser caracterizado quando um sistema produtivo evolui em uma única direção com forças cumulativas que o levam sempre a este sentido, mas que essas forças vão gradualmente perdendo vigor até alcançarem um certo ponto em que essas forças mudam de sentido e passam a levar a economia para a direção contrária aos movimentos iniciais com as mesmas características de cumulatividade das forças em sentido único. Assim, Keynes (1936) descreve como os ciclos econômicos de crescimento e de recessão se comportam.

Keynes (1936) ainda destaca que flutuações no nível de investimento não compensadas por alterações nas propensões marginais a consumir provocam flutuações no desemprego por que a demanda efetiva tende a diminuir e diante dos altos estoques, os empresários reduzem a demanda por trabalho.

Depois de Keynes as teorias acerca dos ciclos econômicos passaram a ser tema de grande interesse por parte dos pesquisadores e surgiram-se diversas correntes que oferecem distintas abordagens acerca do tema. Uma das abordagens é a de Hayek (1933), inserida no contexto da Escola Austríaca. Segundo tal abordagem, os períodos de expansão de crédito por quais muitas economias atravessam são caracterizados por uma taxa de juros artificialmente baixa, que altera o sistema de preços da economia e desorienta o setor empresarial, promovendo um período de boom econômico. Com uma taxa de juros inferior ao seu nível natural, há uma expansão indevida de projetos de investimento por empreendedores que foram “enganados” pelo artificialismo da taxa de juros. Nesse contexto, é possível identificar tanto a presença de sobreinvestimentos quanto investimentos ruins. Em algum momento, o excesso de liquidez que resultará, por exemplo, em inflação, exigirá a reversão por meio de políticas contracionistas. Com a contração, as economias entram em recessão. Tem-se, nesse contexto, a Teoria Austríaca do Ciclo Econômico. Os ciclos econômicos podem ser visualizados na Figura 1.

## Gráfico1. Ciclos econômicos



Fonte: Dornbusch, Fischer e Startz (2013).

Dornbusch, Fischer e Startz (2013) exemplificam que as economias apresentam uma tendência de crescimento, ou uma direção em sua atividade econômica, oriunda do pleno uso de todos os seus fatores de produção (o que é conhecido como produto potencial). Contudo, diante de fatores sociais diversos e, sobretudo, de políticas macroeconômicas, o nível de produto real tende a oscilar em torno desta tendência, configurando assim os ciclos de recuperação e recessão já discutidos.

### 2.2 Risco

Esta subseção aborda as principais características e conceituações dos riscos no mercado de crédito, implicações e as medidas adotadas para mitigá-los. Fortuna (2015) aponta que o principal papel das instituições financeiras é captar recursos de agentes econômicos superavitários (poupança positiva) e repassá-los aos agentes com recursos econômicos deficitários (poupança negativa). Embora os produtos e serviços do mercado crédito estejam sob constante evolução e transformações, Fortuna (2015) ainda cita que as operações de crédito podem ser realizadas sob a forma de financiamentos ou empréstimos: enquanto as operações da primeira classe se destinam a um uso ou fim específico (também conhecidos como recursos direcionados), a segunda classe não está direcionada ou atrelada a nenhuma atividade (também denominada de recursos livres).

Assaf Neto (2011) aponta que o risco pode ser entendido como uma probabilidade de perda diante das condições do mercado. Embora o autor concorde com Fortuna (2015) quanto as funções do mercado financeiro, também retrata que, ao contrário do que é previsto na Teoria Neoclássica, as assimetrias de informações podem comprometer a atividade bancária e conseqüentemente reduzir o bem estar social. Assaf Neto (2011) ainda contribui quando define que, no conceito do mercado financeiro, a assimetria informacional ocorre quando o tomador de crédito possui mais (ou melhores) informações do que o agente credor, acerca da correta capacidade de liquidação da operação de crédito (empréstimo ou financiamento). Esse desequilíbrio informacional pode causar distorções e conseqüentemente tornar o mercado menos eficiente diante dos problemas de risco moral e de seleção adversa.

Varian (2016) retrata que o risco moral surge quando parte dos agentes de um mercado não pode observar ou não conhece as ações do outro, já a seleção adversa é o problema que surge quando nem todos os agentes conhecem a qualidade de todos os bens ou serviços transacionados. No contexto do mercado financeiro, o risco moral, pode incorrer depois que as operações de crédito são realizadas e o agente tomador de recursos, por alguma razão, vê sua

capacidade de pagar pelos recursos tomados, comprometida. Já a seleção adversa, para o mercado financeiro, incorre antes da operação de crédito, quando o agente credor não conhece ou não possui certezas quanto à correta capacidade de pagamento do agente tomador.

Fortuna (2015) retoma as discussões quando expõe que as instituições financeiras estão expostas a mais riscos além daqueles que envolvem as operações com os agentes tomadores de crédito. Para o autor, com o advento de novos produtos e o avanço das economias, surgem diversos tipos de risco para as instituições financeiras, que podem ser agrupados nas classes: (i) risco de crédito, (ii) risco de mercado, (iii) risco de liquidez, (iv) risco operacional, (v) risco legal e (vi) risco moral. Os conceitos oferecidos por Fortuna (2015) quanto os riscos de (i) crédito e (vi) moral estão em linha com as discussões de Varian (2016) sob a seleção adversa e o risco moral respectivamente. O (ii) risco de mercado faz menção à exposição das instituições financeiras quanto às mudanças na precificação dos ativos e passivos das mesmas; o (iii) risco de liquidez ocorre quando por força maior a instituição financeira não consegue vender (liquidar) um ativo a um preço desejável. Já o (iv) risco operacional e (v) legal, referem-se às possíveis falhas e erros humanos no primeiro caso e aos descuidos ou infrações jurídico-legais no segundo caso.

Uma alternativa descrita em Varian (2016) para redução das assimetrias de informação e consequentemente elevação da eficiência dos mercados, são as sinalizações. Em outras palavras, são as garantias que os agentes possam oferecer para atestarem a qualidade de seus produtos, serviços e assim tentarem executar transações mais eficientes. No contexto do mercado financeiro, como visto em Assaf Neto (2011), o surgimento do Acordo de Basileia (que o autor descreve como a maior fonte de regulamentação da atividade bancária no mundo), constituiu uma tentativa de melhorar a sinalização entre os agentes.

Assaf Neto (2011) observa que o Acordo de Basileia inicialmente escrito em 1988, é um acordo entre os bancos centrais mundiais com diversas propostas para adequação de capital dos bancos, diante das exposições bancárias aos quais estão suscetíveis. O autor ainda menciona que no Brasil, as recomendações do Acordo de Basileia se iniciaram em 1994 através da Resolução nº 2.999 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que implementou uma série de medidas como valores mínimos a serem mantidos pelas instituições financeiras em seus patrimônios líquidos de acordo com as exposições aos riscos, necessidade das instituições a manterem um controle de riscos e liquidez em suas atividades, divulgação das operações de contratos de crédito e ainda a instauração do Sistema Brasileiro de Pagamentos (SPB).

### 2.3 Inadimplência e macroeconomia

Esta subseção busca identificar quais são os principais fatores macroeconômicos que afetam a inadimplência bancária. Iniciam-se as análises revisando a literatura estrangeira e na sequência analisa-se e trabalhos sobre a economia brasileira. Nesse contexto, o Quadro 1 resume algumas metodologias adotadas por diferentes pesquisadores da Europa, Ásia, América do Norte e América do Sul. Embora haja uma grande heterogeneidade nos métodos, observa-se que a grande maioria dos trabalhos consideram relações dinâmicas entre as variáveis, adotam a metodologia de vetores autorregressivos e utilizam variáveis que expressam o nível de atividade econômica, o nível de preços, a taxa de juros e a taxa de desemprego da economia:

**Quadro 11. Revisão teórica da inadimplência e seus determinantes**

<b>Autor</b>	<b>País</b>	<b>Recorte</b>	<b>Modelo</b>	<b>Variáveis explicativas</b>
Hoggarth, Logan e Zicchino (2005)	Reino Unido	1988-1993	VAR	PIB, juros, câmbio, inflação e alavancagem das firmas não financeiras.
Hoggarth, Sorensen e Zicchino (2005)	Reino Unido	1988-2004	VAR	Hiato do produto, inflação, juros nominais e alavancagem das empresas não financeiras.

Stoklasova (2018)	República Tcheca	2005-2007	VECM	PIBpm, inflação, juros reais, índice para taxa efetiva de câmbio, preço do petróleo, desemprego e M2.
Guo e Bruneau (2014)	Estados Unidos e Europa	1971-2007	FAVAR	Renda real, emprego, horas trabalhadas, vendas no varejo e na indústria, inflação, vendas imobiliárias, licenças para construção, preços das ações, juros, spreads, câmbio, exportações, importações e agregados monetários.
Marcuci e Quagliariello (2008)	Itália	1985-2004	VAR	Hiato do produto, inflação, juros interbancários, juros reais, spread, alavancagem das firmas e endividamento das famílias.
Virolainen (2004)	Finlândia	1986-2003	SUR	PIB, juros e endividamento dos setores da economia,
Simons e Rolwes (2009)	Holanda	1983-2006	Logit	PIB, juros, câmbio, retorno do mercado financeiro e preço do petróleo.
Jakubik (2007)	República Tcheca	1992-2005	Modelo Estrutural de Merton	PIB, juros nominais, câmbio, nível de endividamento e inflação.
Illanes, Pena e Sosa (2016)	Uruguai	2001-2013	MQO	Risco-país, inflação, juros de empréstimo, nível de atividade econômica, câmbio, salários reais e desemprego.
Duprey e Ueberfeldt (2018)	Canadá	1981-2018	VAR	PIB, inflação, juros overnight, preço do petróleo e taxa de juros mundial.
Koju, Koju e Wang (2019)	China	2000-2015	GMM	Exportações, PIB, PIB per capita, valor da indústria, desemprego, inflação e despesa e renda nacional bruta.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Embora a literatura nacional ainda se mostre reduzida em relação à literatura estrangeira, destacam-se os trabalhos de Chu (2001), Souza e Feijó (2007), Linardi e Ferreira (2008) e Tiryaniki et al. (2017). Chu (2001) é tido como um dos pioneiros na modelagem de risco do sistema financeiro através de choques macroeconômicos. O autor utiliza dados mensais da economia brasileira entre julho de 1994 e agosto de 2000 e por meio de uma regressão linear com apoio de um mecanismo de correção de erros, estima que um aumento de 1% no PIB, reduz as despesas com inadimplência em 4,92%, um aumento de 1 p.p. no desemprego aumenta os custos bancários com inadimplência em 1,16%, já quando o BCB aumenta as taxas de compulsório em 1 p.p. a inadimplência se reduz em 0,16% e um aumento de 1 p.p. na taxa Selic reduz a inadimplência em 1,51%. O autor descreve que o spread bancário não determina diretamente a taxa de inadimplência, mas é um previsor do risco e que um aumento de 1 p.p. na taxa, aumenta a inadimplência em até 3,42%.

Souza e Feijó (2007) utiliza dados entre março de 2000 e junho de 2006 para compreender os determinantes macroeconômicos das despesas bancárias com inadimplência. A inovação dos autores frente Chu (2001) foi segregar os impactos entre bancos públicos e bancos privados e além de utilizarem o método dos mínimos quadrados ordinários, finalizam a pesquisa comparando as funções de impulso resposta do sistema bancário, criadas a partir de um modelo VECM. Para compreender o comportamento do total das provisões bancárias para devedores duvidosos em relação ao total da carteira de crédito dos bancos, os autores utilizaram como variáveis explicativas a taxa de desemprego, a produção industrial, a taxa Selic, o percentual de compulsórios recolhidos e a taxa de spread bancário.

Além das inovações de Souza e Feijó (2007), Linardi e Ferreira (2008) também incorporam em sua análise o comportamento total do SFN frente as oscilações macroeconômicas, desta forma, os autores estimam três modelos VAR buscando identificar por

meio das funções de impulso resposta, as diferenças do comportamento da inadimplência de todo o SFN, somente dos bancos públicos e somente dos bancos privados. O recorte do autor foi março de 2000 até setembro de 2007 e utilizando como variáveis explicativas o hiato do produto, o rendimento dos ocupados a taxa Selic, as expectativas de inflação e dummies para os períodos de crise, consideram que os bancos públicos são mais sensíveis que os bancos privados aos choques macroeconômicos.

Tiryaki et al. (2017) comparam o quanto os choques macroeconômicos afetam a inadimplência bancária no Brasil entre 2001 e 2013, distinguindo impactos entre pessoas físicas e pessoas jurídicas além de analisar todo o SFN. Os autores utilizam o total das operações de crédito, o percentual da inadimplência das pessoas físicas e jurídicas, o PIB e uma taxa média de juros do mercado financeiro dentro de um modelo VAR. Embora a literatura nacional ofereça importantes contribuições para a consolidação do tema, algumas críticas podem ser realizadas, como por exemplo, a ausência de uma abordagem que contemple os bancos estrangeiros que atuam no país. Os trabalhos citados comumente realizam uma segregação entre bancos públicos e privados, mas agregam os bancos privados nacionais aos bancos que possuem controle de capital estrangeiro. Torna-se relevante uma metodologia que, além de estudar o comportamento de todo o SFN diante de choques macroeconômicos, também possa comparar como reage a inadimplência dos bancos públicos, bancos privados nacionais e bancos estrangeiros – dessa forma, pode-se promover um debate se existem diferenças nas administrações de riscos das carteiras de crédito e qual é a classe de banco mais exposta aos riscos sistêmicos.

Além disso, embora o trabalho de Tiryaki et al. (2017) aborde um recorte de tempo maior, que contemple o crescimento brasileiro na primeira década do século XXI e o pós-crise de 2008; devido a uma restrição temporal, os trabalhos consultados não realizam uma análise que contemple inclusive o período de crise entre 2014 e 2016 e de estagnação da economia entre 2017 e 2019, é relevante realizar uma análise que compare como os bancos públicos, privados nacionais e estrangeiros reagem aos diferentes ciclos da economia brasileira por um recorte de tempo que contemple períodos de crescimento, recessão e estagnação do produto.

Após a realização de uma revisão da literatura econômica de países como República Tcheca, Finlândia, Holanda e Reino Unido, esta subseção revisou trabalhos da economia brasileira e destacou-se os métodos e as variáveis utilizadas que possam ser utilizadas para compreender como os choques macroeconômicos afetam a inadimplência bancária, a próxima seção discute a metodologia desta pesquisa.

### **3. Metodologia**

Esta seção apresenta a metodologia que será adotada na pesquisa. Para tanto, inicia-se a exposição com um diagnóstico sobre as variáveis que serão utilizadas e após uma discussão de quais são as relações econômicas esperadas, realizam-se testes de raiz unitária Dickey-Fuller Aumentado (ADF), Phillips-Perron (PP) e Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS), teste seleção de defasagens VAR, os testes de cointegração de Johansen e Juselius (1990) e o teste de Causalidade de Granger. Na sequência, define-se qual o método será empregado, a especificação do modelo e as premissas assumidas.

### 3.1 Variáveis

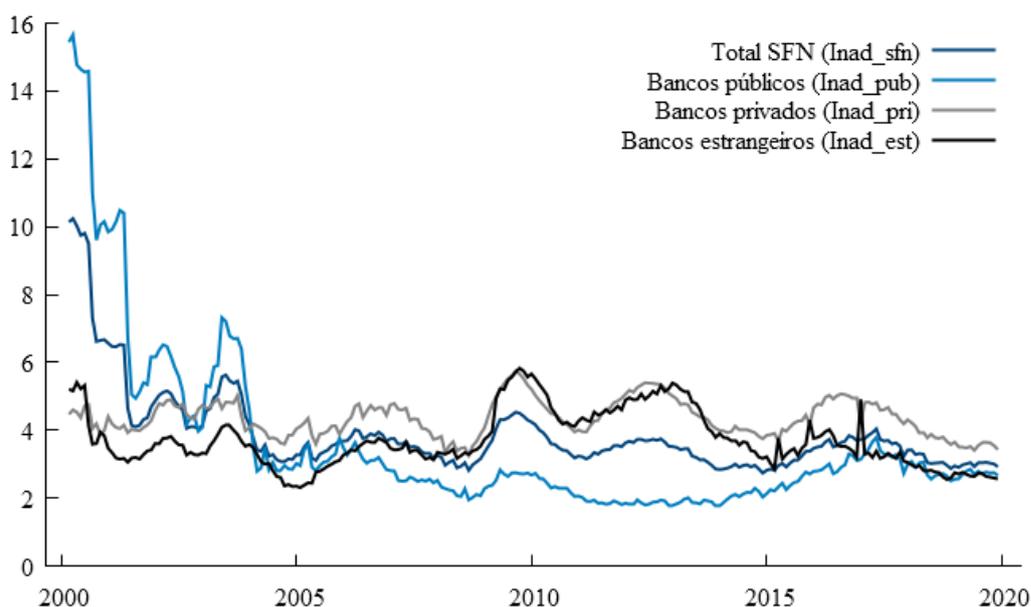
Esta subseção realiza um diagnóstico acerca das variáveis que serão utilizadas na pesquisa e descreve as principais relações econômicas esperadas para as mesmas. Em linha com o trabalho de Linardi e Ferreira (2008), propõe-se o seguinte modelo para analisar como os choques macroeconômicos impactam a inadimplência bancária:

$$\widehat{\text{Inadimplência}}_t = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \ln \text{Hiato}_t + \hat{\beta}_2 \ln \text{Salarios}_t + \hat{\beta}_3 \text{Selic}_t + \hat{\beta}_4 \text{Inflacao}_t + \hat{u}_t \quad (1)$$

O recorte de tempo adotado compreende entre março de 2000 até dezembro de 2019, ou seja, são 238 observações mensais. Este período foi selecionado pela disponibilidade de dados sobre inadimplência bancária no Brasil, que passaram a ser apuradas depois da implementação da Resolução nº 2.682/1999 do Banco Central, que estabelece como as instituições financeiras autorizadas à operarem no SFN, devem classificar a qualidade de suas operações de crédito quanto ao período de atraso e também, oferece informações acerca do correto registro contábil para as provisões de devedores duvidosos, no balancete dos bancos.

Devido à descontinuidade de alguns indicadores, causado principalmente pelo longo período de análise (20 anos), foi necessário assumir alguns pressupostos, que estão devidamente registrados no Anexo A da pesquisa. Já o Gráfico 2 apresenta as séries temporais das taxas de inadimplência.

**Gráfico 2. Taxa de inadimplência**



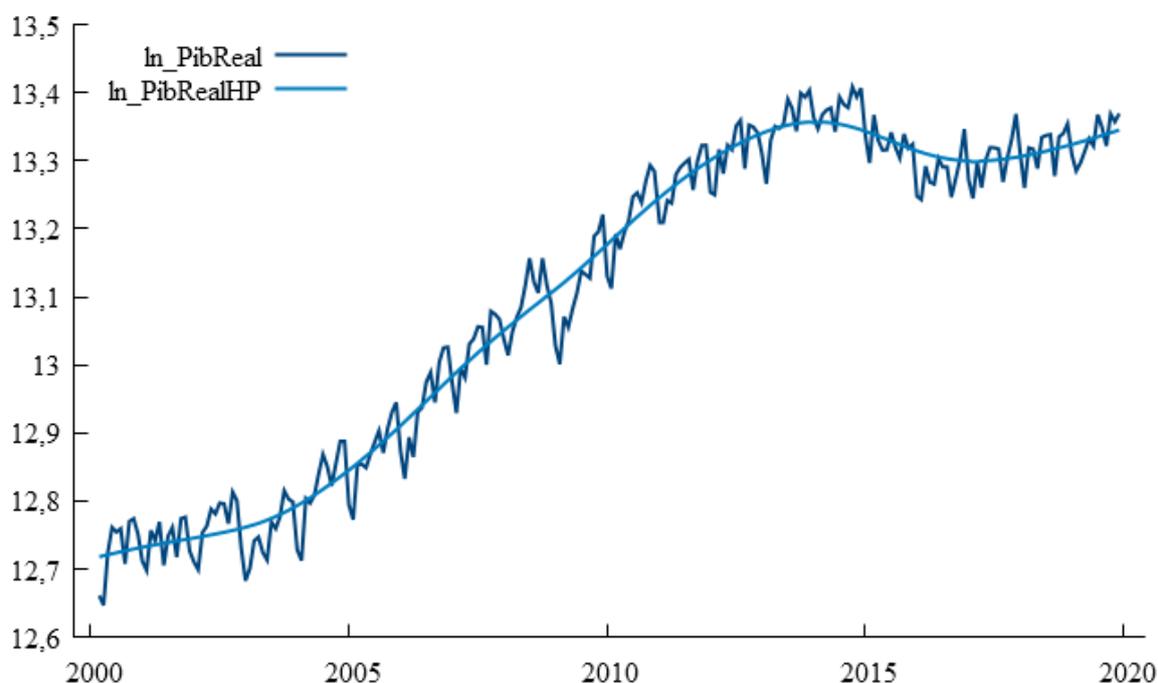
Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A.

A série de inadimplência do SFN inicia os anos 2000 situada em aproximadamente 10% e declina até 2004, quando passa a oscilar entre 2,5% e 5% do total da carteira de crédito até o fim de 2019. Em especial, destaca-se a aceleração de 2,8% para 4,5% entre setembro de 2008 a setembro de 2009 – período da Crise Subprime. A performance de inadimplência dos bancos públicos no início dos anos 2000 pode explicar o porquê o SFN obteve taxas tão altas no início do século XXI: em abril de 2000 a inadimplência dos bancos públicos chegou a ser de 15,65% e declina até 2004 quando assume um comportamento estável. Linardi e Ferreira (2008), observam que neste período o governo federal adotou uma série de medidas de suporte e

saneamento aos bancos públicos pois o sistema financeiro sofria de sérios riscos de insolvência devido a créditos de baixa liquidez ou com improvável recuperação<sup>198</sup>.

Ainda em relação aos bancos públicos, entre maio de 2006 até o início de 2017 obtiveram as menores taxas de inadimplência quando comparado aos bancos privados nacionais e estrangeiros. Outra análise a ser realizada é que do final dos anos 2000 até o início da Crise do Subprime, os bancos privados nacionais tiveram taxas de inadimplência superiores aos bancos estrangeiros, a relação se equilibra até o final de 2013 e do início de 2014 até o fim de 2019, novamente observa-se que os bancos privados nacionais apresentam as maiores taxas de inadimplência de todo o SFN, tais análises podem indicar uma relação inversa entre os ciclos de crescimento econômico e os indicadores de inadimplência – em especial dos bancos privados. Em continuidade, o Gráfico 3 apresenta o comportamento do PIB no período:

**Gráfico 3. PIB Real e PIB Potencial.**



Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A.

A série  $\ln\_PibReal$ , foi elaborada através da série “PIB Mensal a preços correntes” disponibilizada pelo Banco Central do Brasil (in SGS), a mesma foi (i) deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) com base em dezembro de 2019 e na sequência (ii) tomada em logaritmos naturais. Aplicando o (iii) filtro Hodrick-Prescott (HP) sob a mesma, obtém-se a série  $\ln\_pibRealHP$ , que neste trabalho será uma proxy do PIB Potencial da economia brasileira. A diferença entre ambas as séries será assumida como o hiato do produto ( $\ln\_Hiato$ ) e está representado no painel superior esquerdo da Figura 1.

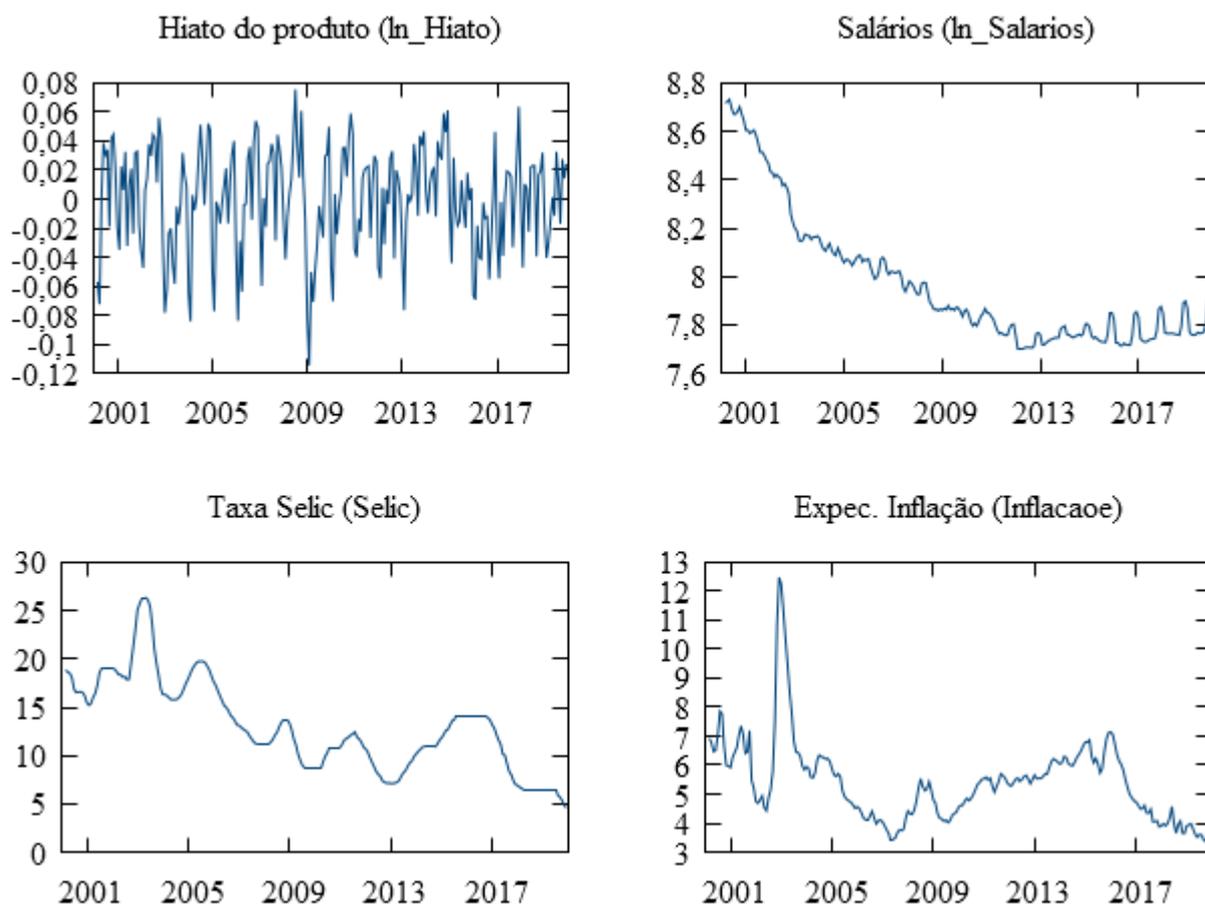
O Gráfico 3 permite a realização de algumas análises acerca dos ciclos da economia brasileira. O primeiro destaque se dá no final dos anos 2002 até a metade de 2003, atribui-se

<sup>198</sup> Cita-se como exemplos os programas federais: o Proes (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária), o Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN), o Proef. (Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais). Linardi e Ferreira (2008) também mencionam que as principais medidas estatais foram a transferência de risco de crédito para o Tesouro Nacional, troca de ativos de baixa liquidez por ativos com maior liquidez, aumento de capital da Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, além da criação da EMGEA, uma empresa do Ministério da Fazenda que tinha por objetivo adquirir bens e direitos de outras esferas públicas.

que esse ciclo real abaixo do potencial pode ter sido pelo receio dos investidores quanto aos riscos eleitorais observados no país naquela época. Outro período que ficou marcado por atividade real abaixo da potencial, foi o biênio de 2008 e 2009, essa situação é facilmente identificada sob a ótica da Crise do Subprime. O período 2013-2015 apresentou forte atividade real acima do potencial, e atribui-se tal fato ao plano da “Nova Matriz Econômica” que apresentou um pacote de medidas e estímulos fiscais e monetários visando o crescimento da demanda agregada. Em contrapartida, observa-se que do final de 2015 até meados de 2019, um período marcado por recessão econômica, aumento do déficit público e do desemprego, a economia atuou por muitos períodos abaixo de seu produto potencial. É motivo de muito debate entre os economistas se esse comportamento recessivo foi oriundo das medidas ortodoxas adotadas a partir de 2015 ou se é fruto das medidas heterodoxas assumidas no período anterior.

Analisadas as séries de inadimplência e dos ciclos da economia brasileira, esta pesquisa assumirá uma relação inversa entre o nível de atividade econômica e o nível de inadimplência do sistema financeiro, a relação econômica implica que em períodos de crise os agentes possuem menos recursos em seus fluxos de caixa para arcarem com seus compromissos e obrigações com os bancos. Como mencionado, a Figura 1 apresenta a série *ln\_Hiato*, que será utilizada na pesquisa, além disto, também apresenta as demais variáveis descritas na Equação (1).

**Figura 1. Variáveis explicativas do modelo.**



Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A.

A série *ln\_Salarios*, tem sua metodologia abordada nos anexos da pesquisa, entretanto, cabe mencionar que após ter sido criada (*ln\_SalariosNominal*), também foi deflacionada com

base no INPC de dezembro de 2019 e tomada em logaritmos naturais. Assume-se então, que a mesma represente o salário real efetivamente recebido pela mão de obra ocupada no período.

O indicador de rendimento real da mão de obra empregada declinou 11,7% entre janeiro de 2000 e fevereiro de 2012, em especial no período entre agosto de 2002 e setembro de 2003. Após 2012 a série apresenta comportamento estável e encerra 2019 com um salário real médio de R\$ 2.681,00. A relação econômica esperada para  $\ln\_Salários$  e as taxas de inadimplência é negativa, em outras palavras, espera-se que choques positivos sob os salários reduzam a inadimplência bancária e isso será por que as pessoas físicas terão um melhor fluxo de caixa para arcarem com seus compromissos financeiros.

As variáveis *Inflacaoe* e *Selic*, representam a expectativa de inflação acumulada para os próximos 12 meses e a taxa básica de juros da economia. Espera-se uma relação econômica positiva entre ambas e as taxas de inadimplência dos bancos, a intuição é que quando as expectativas de inflação aumentam, o Banco Central do Brasil, que opera sob o sistema de metas de inflação, aumenta a taxa de juros com o intuito de desacelerar o nível de atividade econômica (redução de renda) e conseqüentemente provocar redução nos preços e conter a inflação.

A *Selic*, inicia a série cotada em 18,85% a.a. mas em maio de 2003 aumenta em média para 26,31% a.a. Após oscilar em função dos ciclos econômicos, em 2012 chega a alcançar cotação média de 7,11% a.a., quando sobe e se mantém estável em torno de 14% a.a. entre 2015 e 2016. Desde então com a recessão econômica e com uma inflação dentro das metas do Banco Central, declina e encerra 2019 cotada em aproximadamente 4,5% a.a. Já a *Inflacaoe*, também oscilou ao longo dos ciclos. Em especial destaca-se a preocupação com os rumos inflacionários após as eleições no final de 2002, na Crise do Subprime 2008-2009 e no início de estagflação em 2015 e 2016.

Apresentadas as variáveis que serão utilizadas e as relações econômicas esperadas, a Tabela 2 apresenta os testes ADF, PP e KPSS realizados com o objetivo de identificar a presença de raiz unitária:

**Tabela 12. Testes de estacionariedade ADF. PP e KPSS.**

Variáveis	ADF			PP			KPSS	
	$\tau$	$\tau_c$	$\tau_{ct}$	Z	$Z_c$	$Z_{ct}$	Z	$Z_t$
<i>Inad_sfn</i>	-1,60	<b>-4,24***</b>	<b>-4,62***</b>	<b>-3,13***</b>	<b>-5,47***</b>	<b>-5,11***</b>	0,95***	0,24***
<i>Inad_pub</i>	<b>-3,13***</b>	<b>-5,40***</b>	<b>-5,03***</b>	<b>-4,56***</b>	<b>-5,45***</b>	<b>-4,71***</b>	0,99***	0,36***
<i>Inad_pri</i>	-0,46	<b>-4,68***</b>	<b>-4,69***</b>	-0,65	<b>-2,68*</b>	-2,71	<b>0,09</b>	<b>0,09</b>
<i>Inad_est</i>	-0,62	<b>-2,62*</b>	-2,61	-1,22	-2,41	-2,40	<b>0,24</b>	0,25***
<i>ln_Hiato</i>	<b>-4,98***</b>	<b>-4,97***</b>	<b>-4,96***</b>	<b>-9,39***</b>	<b>-9,37***</b>	<b>-9,34***</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>
<i>ln_Salarios</i>	-1,04	<b>-4,10***</b>	-2,67	<b>-2,06**</b>	<b>-3,38**</b>	-1,58	1,54***	0,42***
<i>Selic</i>	-0,93	-1,13	-3,05	-1,36	-1,24	-2,31	1,29***	0,15**
<i>Inflacao<sup>e</sup></i>	-1,06	-1,91	-2,05	-1,11	<b>-3,13**</b>	<b>-3,36*</b>	0,42*	0,17**

Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A.

Notas: Estatísticas \*\*\* são significativas a 1%, \*\* significativas a 5%, \* significativas a 10%. Foram testadas abaixo de 12 defasagens com base no Critério de Akaike (AIC), com uso de dummies sazonais. Para o teste ADF, o valor  $\tau$  é a estatística “tau” sem constante e sem tendência, o valor  $\tau_c$  é a estatística “tau” com constante e sem tendência, já o valor de  $\tau_{ct}$  é a estatística “tau” com constante e com tendência. Para os testes PP e KPSS, o valor Z é a estatística Z(t) sem constante e sem tendência, o valor  $Z_c$  é a estatística Z(t) com constante e sem tendência, já o valor de  $Z_{ct}$  é a estatística Z(t) com constante e com tendência. O teste KPSS foi realizado considerado 12 defasagens e os valores em destacados em negrito, rejeitam a hipótese de que a série apresenta raiz unitária.

Conforme indica a Tabela 2, apenas a variável *ln\_Hiato* se mostrou estacionária em todos os testes realizados. Com exceção da *Selic*, todas as variáveis se mostraram estacionárias em ao menos 1 teste realizado e podem ser consideradas integradas de ordem 0, já a *Selic* se mostrou I(1) pois quando testada em primeiras diferenças, rejeita a hipótese nula de presença de raiz unitária.

O próximo teste a ser realizado é o de seleção de defasagens VAR<sup>199</sup> e os resultados estão expressos na Tabela 3. Embora haja uma divergência nas estatísticas de Akaike (12 defasagens) para com as estatísticas Schwarz e Hannah-Quinn (2 defasagens); esta pesquisa utiliza o critério da parcimônia ao escolher o menor número de defasagens (apenas 2 defasagens), preservando graus de liberdade e oferecendo maior robustez aos estimadores.

**Tabela 13. Teste seleção de defasagens VAR.**

Defasagens	log.L	p(LR)	AIC	BIC	HQC
1	1.104,43		-9,021516	-7,735032	-8,502343
2	1.251,89	0,00	-10,105199	<b>-8,440337*</b>	<b>-9,433328*</b>
4	1.328,88	0,00	-10,344054	-7,922436	-9,366787
6	1.398,13	0,00	-10,514469	-7,336095	-9,231806
8	1.452,95	0,00	-10,557051	-6,621922	-8,968993
10	1.573,83	0,00	-11,184335	-6,49245	-9,290881
12	1.629,35	0,00	<b>-11,233214*</b>	-5,784574	-9,034364

Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A.

Nota: Com \*, estão os melhores critérios de defasagem para as respectivas metodologias: AIC- Critério de Akaike; SBC Critério Bayesiano de Schwarz; HQC – Critério de Hannah-Quinn. Os testes foram realizados com constante, tendência e *dummies* sazonais com até 12 defasagens.

Em linha com os procedimentos necessários, a Tabela 4 apresenta os testes de Johansen e Juselius (1990) que possuem o objetivo de detectar a presença de estabilidade de longo prazo entre as variáveis:

**Tabela 14. Testes de cointegração de Traço e de Máximo Autovalor.**

Ordem	Autovalor	Teste de Traço	p-valor	Teste de Máximo Autovalor	p-valor
0	0,2480	<b>172,64</b>	<b>0,0000***</b>	<b>67,26</b>	<b>0,0000***</b>
1	0,2066	<b>105,38</b>	<b>0,0000***</b>	<b>54,63</b>	<b>0,0074***</b>
2	0,1089	<b>50,76</b>	<b>0,0002***</b>	<b>27,20</b>	<b>0,0047**</b>
3	0,0686	<b>23,56</b>	<b>0,0020***</b>	<b>16,77</b>	<b>0,0177**</b>
4	0,0284	<b>6,79</b>	<b>0,0091***</b>	<b>6,79</b>	<b>0,0091***</b>

Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A.

Notas: Estatísticas \*\*\* são significativas a 1%, \*\* significativas a 5%, \* significativas a 10%. Teste realizado com 2 defasagens com constante e sem restrições utilizando *dummies* sazonais e com as variáveis distribuídas como descrito na nota de rodapé 2.

<sup>199</sup> O teste foi realizado utilizando as variáveis: *Inad\_sfn*, *ln\_Hiato*, *ln\_Salarios*, *Selic* e *Inflacao*<sup>e</sup>; entretanto quando se utiliza as variáveis *Inad\_pub*, *Inad\_pri* ou *Inad\_est* os resultados das estatísticas não se mostraram diferentes.

Os resultados da Tabela 4 indicam que as variáveis selecionadas se cointegram no longo prazo. Além disso, os testes de Traço e de Máximo Autovalor, indicam que podem existir até 4 vetores de cointegração com pelo menos 95% de confiança. O último teste antes da definição dos modelos, é o de Causalidade de Granger, que tem seus resultados expressos na Tabela 5:

**Tabela 15. Teste de Causalidade de Granger.**

Variável	Não Granger	F (2, 214)	p-valor	Variável	Não Granger	F (2, 214)	p-valor
<i>Inad_sfn</i>	<i>Inad_sfn</i>	<b>969,24</b>	<b>0,0000**</b> *	<i>Inad_pri</i>	<i>Inad_pri</i>	<b>812,10</b>	<b>0,0000**</b> *
<i>ln_Hiato</i>	<i>Inad_sfn</i>	<b>3,39</b>	<b>0,0357**</b>	<i>ln_Hiato</i>	<i>Inad_pri</i>	<b>7,77</b>	<b>0,0006**</b> *
<i>ln_Salario</i>	<i>Inad_sfn</i>	<b>2,42</b>	<b>0,0910*</b>	<i>ln_Salario</i>	<i>Inad_pri</i>	<b>3,51</b>	<b>0,0317**</b>
<i>Selic</i>	<i>Inad_sfn</i>	0,54	0,5834	<i>Selic</i>	<i>Inad_pri</i>	1,80	0,1675
<i>Inflacao<sup>e</sup></i>	<i>Inad_sfn</i>	<b>7,12</b>	<b>0,0010**</b> *	<i>Inflacao<sup>e</sup></i>	<i>Inad_pri</i>	0,28	0,7574
<i>Inad_pub</i>	<i>Inad_pub</i>	<b>730,04</b>	<b>0,0000**</b> *	<i>Inad_est</i>	<i>Inad_est</i>	<b>1.097,00</b>	<b>0,0000**</b> *
<i>ln_Hiato</i>	<i>Inad_pub</i>	0,82	0,4404	<i>ln_Hiato</i>	<i>Inad_est</i>	<b>6,56</b>	<b>0,0017**</b> *
<i>ln_Salario</i>	<i>Inad_pub</i>	2,13	0,1209	<i>ln_Salario</i>	<i>Inad_est</i>	2,03	0,1344
<i>Selic</i>	<i>Inad_pub</i>	0,44	0,6466	<i>Selic</i>	<i>Inad_est</i>	2,88	0,5840
<i>Inflacao<sup>e</sup></i>	<i>Inad_pub</i>	<b>10,99</b>	<b>0,0000**</b> *	<i>Inflacao<sup>e</sup></i>	<i>Inad_est</i>	1,90	0,1526

Fonte: Elaborado pelo autor com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A.

Notas: Estatísticas \*\*\* são significativas a 1%, \*\* significativas a 5%, \* significativas a 10%. Testes realizados utilizando metodologia VAR, com 2 defasagens, com constante, *dummies* sazonais e com as variáveis distribuídas como descrito na nota de rodapé 2.

Os resultados da Tabela 5 permitem inferir que para todos os modelos propostos, a própria variável de interesse defasada, é que possui maior poder de explicação sob sua variabilidade. O hiato do produto se mostrou significativo em 3 dos 4 modelos, os salários reais e as expectativas de inflação se mostraram significativos em 2 modelos e embora a taxa Selic não tenha de mostrado significativa, assume-se a grande relevância desta variável diante do referencial teórico revisado na seção anterior.

A pesquisa ainda utilizará duas variáveis *dummies*: *Crise* e *Saneamento*. A primeira variável binária assume valor 1 para os períodos: outubro de 2002, entre setembro de 2008 e janeiro de 2009 e entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016; esses períodos fazem menção à crise eleitoral de 2002, à *Crise do Subprime*, e ao período de estagflação que no Brasil viveu entre 2015 e 2016; nos demais períodos assume o valor zero. Já a variável *Saneamento*, assume o valor 1 entre março de 2000 até março de 2004 e zero nos demais períodos; esta variável tem o objetivo de capturar os efeitos do período em que o governo federal adotou medidas de socorro e saneamento aos bancos públicos para evitar um colapso no sistema financeiro.

### 3.2 Método

Bueno (2018) tipifica que modelos econômicos são caracterizados por meio de diversas variáveis e que os modelos univariados podem se mostrar limitados para expressar o

comportamento das variáveis econômicas. Uma solução proposta pelo autor são os modelos multivariados, em especial o vetor autorregressivo, que se mostra mais completo para estimar todas as equações de modelos simultâneos. Bueno (2018) ainda define que as hipóteses que sustentam a metodologia VAR são que (i) as variáveis do modelo sejam estacionárias, (ii) os resíduos das equações sejam do tipo ruído branco com média zero e variância constante e também que (ii) os resíduos das equações não sejam correlacionados com as variáveis endógenas.

Como visto na Tabela 2, a variável *Selic* não se mostrou estacionária em nível mas que sua raiz unitária é removida quando se diferencia a série. Contudo, Gujarati e Porter (2011), esclarecem que os resultados de modelos VAR com variáveis transformadas podem não serem satisfatórios e que é importância reconhecer que pode existir algum efeito de raízes unitárias sob os estimadores. Souza e Feijó (2007) reconhecem a presença de raiz unitária e diferenciam suas séries temporais; já esta pesquisa assim como Linardi e Ferreira (2008) e Tiryaki et al. (2017), reconhece que algumas variáveis do modelo apresentam o problema da raiz unitária, mas assume-se, sem demasiados prejuízos metodológicos, que todas são estacionárias em nível.

Bueno (2018) ainda menciona que a cointegração entre as variáveis deve ser observada, e que os modelos de vetores com correção de erros (VECM) são uma versão dos modelos VAR mais completa e que possuem significado econômico, pois permite analisar o componente de curto e de longo prazo das variáveis do modelo. Retomando aos testes da pesquisa, verifica-se na Tabela 4 que podem existir até 4 vetores de cointegração entre as variáveis selecionadas. Neste contexto, assim como Souza e Feijó (2007) e Stoklasova (2018), esta pesquisa utilizará o modelo VECM para analisar através das funções de impulso resposta, como choques nas variáveis macroeconômicas afetam a inadimplência bancária.

Desta forma, a Tabela 6 resume os modelos que serão estimados e ressalta-se que o ordenamento das variáveis proposto segue o teste de Causalidade de Granger (magnitude da estatística F), exposto na Tabela 5. Os modelos utilizarão duas defasagens (conforme visto da Tabela 3), quatro ordens de posto (conforme discussões dos testes de cointegração na Tabela 4), além de *dummies* sazonais (mensais):

**Tabela 16. Definição dos modelos a serem estimados.**

Modelo	Variável de interesse	Variáveis endógenas	Variáveis exógenas
1	<i>Inad_sfn</i>	<i>Inad_sfn, Inflaçãoe, ln_Hiato, ln_Salarios, Selic</i>	<i>Crise, Saneamento</i>
2	<i>Inad_pub</i>	<i>Inad_pub, Inflaçãoe, ln_Salarios, ln_Hiato, Selic</i>	<i>Crise, Saneamento</i>
3	<i>Inad_pri</i>	<i>Inad_pri, ln_Hiato, ln_Salarios, Selic, Inflaçãoe</i>	<i>Crise, Saneamento</i>
4	<i>Inad_est</i>	<i>Inad_est, ln_Hiato, Selic, ln_Salarios, Inflaçãoe</i>	<i>Crise, Saneamento</i>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das variáveis mencionadas no Anexo A.

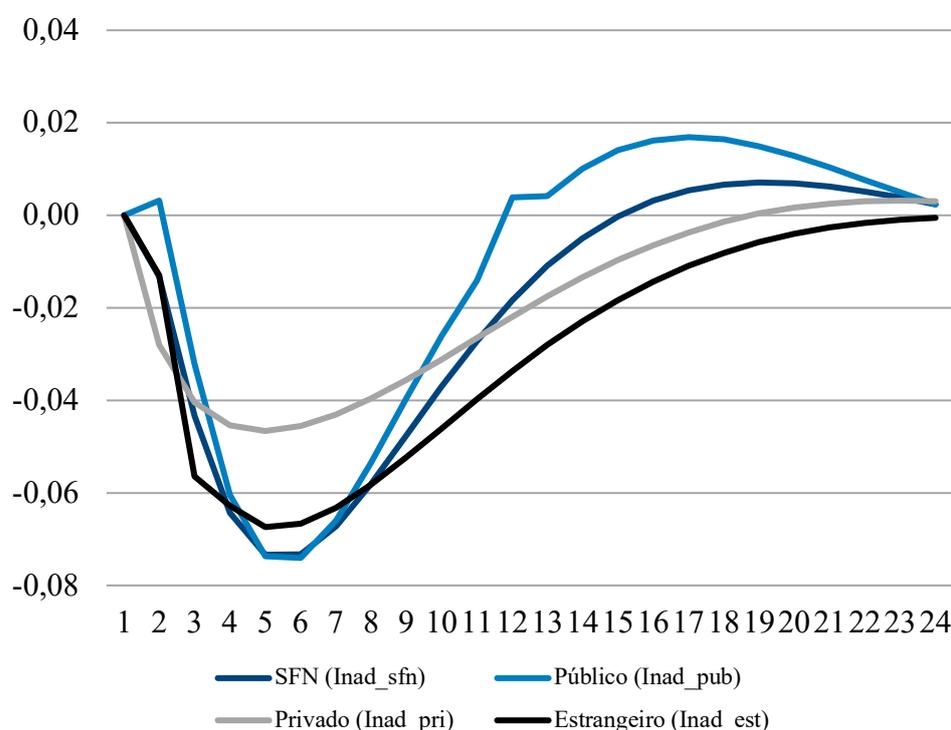
Esta seção apresentou e discutiu as especificações dos modelos econométricos que serão estimados na pesquisa. A próxima seção apresenta os resultados obtidos no modelo VECM através das funções de impulso resposta e uma breve discussão acerca dos mesmos.

#### 4. Resultados e discussão

Esta seção tem o objetivo de apresentar os resultados obtidos no Modelo Vetorial de Correção de Erros (VECM) especificado na seção anterior. Analisa-se as funções de impulso resposta das taxas de inadimplência a choques nas variáveis macroeconômicas selecionadas e na sequência constrói-se uma tabela que resume os principais indicadores obtidos.

O Gráfico 4 apresenta o comportamento da inadimplência bancária no Brasil diante de um choque positivo de um desvio padrão na variável  $\ln\_Hiato$  (aproximadamente  $\ln 0,03511$  ou R\$ 17,3 bilhões).

Gráfico 4. Resposta da Inadimplência a um choque em  $\ln\_Hiato$



Fonte: Elaborado pelo autor com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A

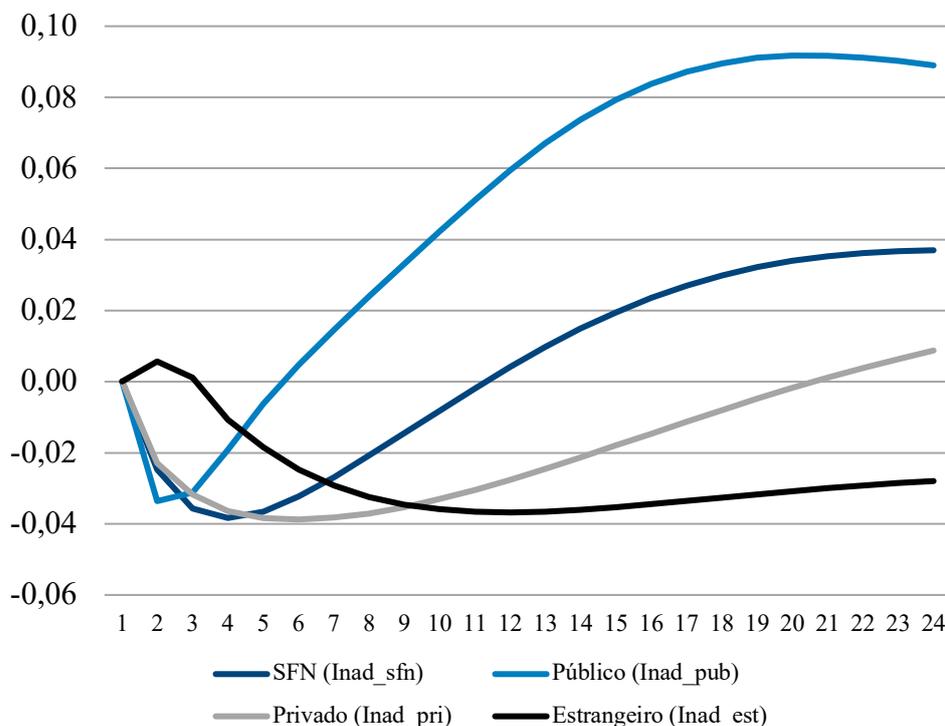
Conforme esperado, um choque no hiato do produto provoca redução de 0,07 p.p. na inadimplência do SFN no 5º mês após o choque, a série tende a retornar ao seu estágio inicial a partir do 14º período. Quando se compara os sistemas bancários quanto ao seu controle de capital, os bancos públicos se mostram mais elásticos e apresentam retorno aos seus valores iniciais, mais rápido do que os bancos privados e estrangeiros. Após um choque no hiato do produto, os bancos públicos tendem a reduzir suas inadimplências em 0,07 p.p. em 5 períodos e a série retorna ao seu estágio inicial a partir do 12º mês.

A função de impulso resposta do sistema bancário privado nacional, indica que um choque no hiato do produto, reduz a inadimplência em até 0,05 p.p. no 4º período (mais rápido que os bancos públicos) e aumenta gradativamente até alcançar seu estágio inicial no 17º mês subsequente ao choque. O sistema bancário estrangeiro, atuante no SFN brasileiro, se mostra tão elástico quanto os bancos públicos. Diante de choques no hiato do produto, reduzem seus níveis de inadimplência em até 0,067 p.p., entretanto, sua série apresenta grau de ajustamento

mais lento que os bancos privados, pois somente no 20º período após o choque que sua série retorna ao estágio inicial.

Dando continuidade nas análises, o Gráfico 5 apresenta como se comporta a inadimplência bancária diante de um choque positivo de um desvio padrão em  $\ln\_Salarios$  (aproximadamente 0,2708 ou R\$ 973,10).

**Gráfico 5. Resposta da Inadimplência a um choque em  $\ln\_Salarios$**



Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A

Neste cenário, a inadimplência do Sistema Financeiro Nacional se adequa ao esperado pela teoria econômica. Choques positivos no nível de salários reais da economia tendem a reduzir a inadimplência bancária no terceiro período subsequente ao choque e embora os efeitos do choque sejam dissipados a partir no 11º período, no longo prazo a variável não retorna a sua trajetória inicial, apresentando inclusive, acréscimo no grau de inadimplência.

Os bancos públicos mais uma vez se mostraram mais elásticos. De acordo com a teoria econômica, choques nos salários reais da economia reduzem a inadimplência em 0,03 p.p. no terceiro mês subsequente ao choque, contudo, a variável volta rapidamente ao seu estágio inicial (no sexto período) e a partir de então apresenta elevação dos níveis de inadimplência em até 0,10 p.p. em relação ao período antes do choque. Já o comportamento dos bancos privados nacionais e estrangeiros é praticamente o mesmo, o choque nos salários reais reduz suas inadimplências em 0,04 p.p., o que os difere é a velocidade do impacto, uma vez que os bancos privados nacionais demoram 4 períodos e os estrangeiros 10 períodos. Quanto ao retorno aos seus níveis de iniciais, os bancos privados demoram aproximadamente 19 meses para sentirem os efeitos do choque exauridos e os bancos estrangeiros não retornam a seus níveis iniciais.

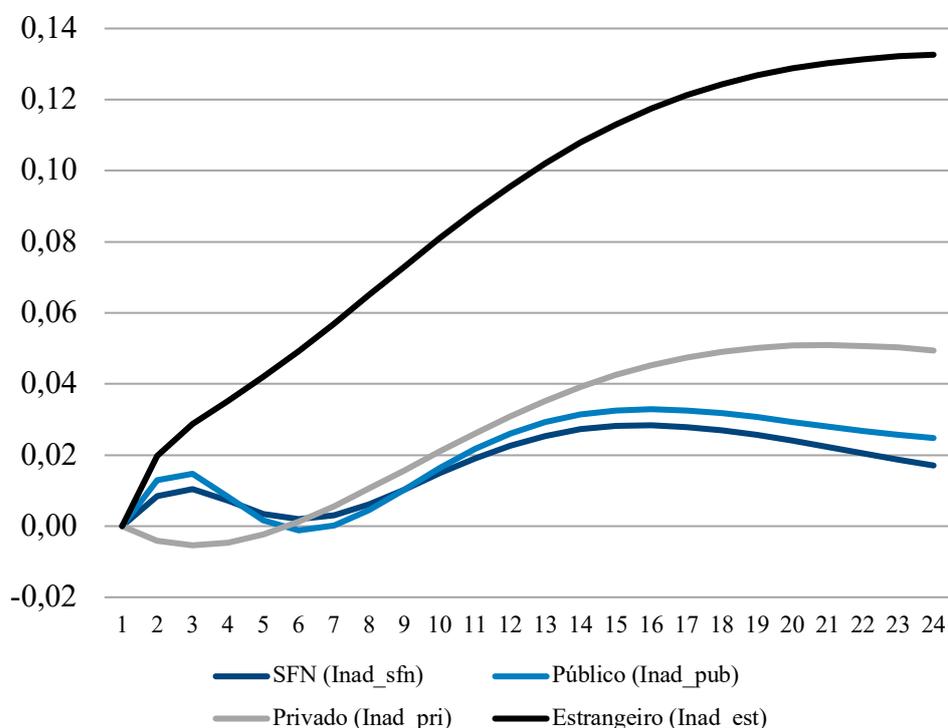
A próxima análise, realizada por meio do Gráfico 6, mostra os efeitos sob a inadimplência bancária sob um choque de um desvio padrão positivo sob a Selic (aproximadamente 4,709 p.p.). Os resultados para todo o SFN estão de acordo com a teoria econômica, embora os choques oscilem de início, tendem a se elevarem em 0,03 p.p. a partir do 14º mês subsequente ao choque e retornam ao seu nível inicial de forma lenta mas gradual.

Já a inadimplência dos bancos públicos e privados nacionais se comportam de forma muito similar com oscilações no curto prazo e elevação do nível de inadimplência no médio prazo. Neste cenário, os bancos privados se mostram mais sensíveis (+0,05 p.p.) do que os bancos públicos (+0,03 p.p.) e os impactos dos choques não amenizam pelo menos após 24 períodos.

Os bancos estrangeiros se mostraram a classe de bancos mais elástica em relação a choques na taxa de juros básica da economia. Um choque na taxa Selic eleva consistentemente o nível de inadimplência da carteira de crédito dos bancos privados em até 0,13 p.p. no 19º período após o choque e não retorna aos seus patamares iniciais.

Por fim, o Gráfico 7 apresenta as funções de impulso resposta da inadimplência dos bancos analisados a um choque positivo de um desvio padrão nas expectativas de inflação (aproximadamente 1,408 p.p.).

**Gráfico 6. Resposta da Inadimplência a um choque em Selic**



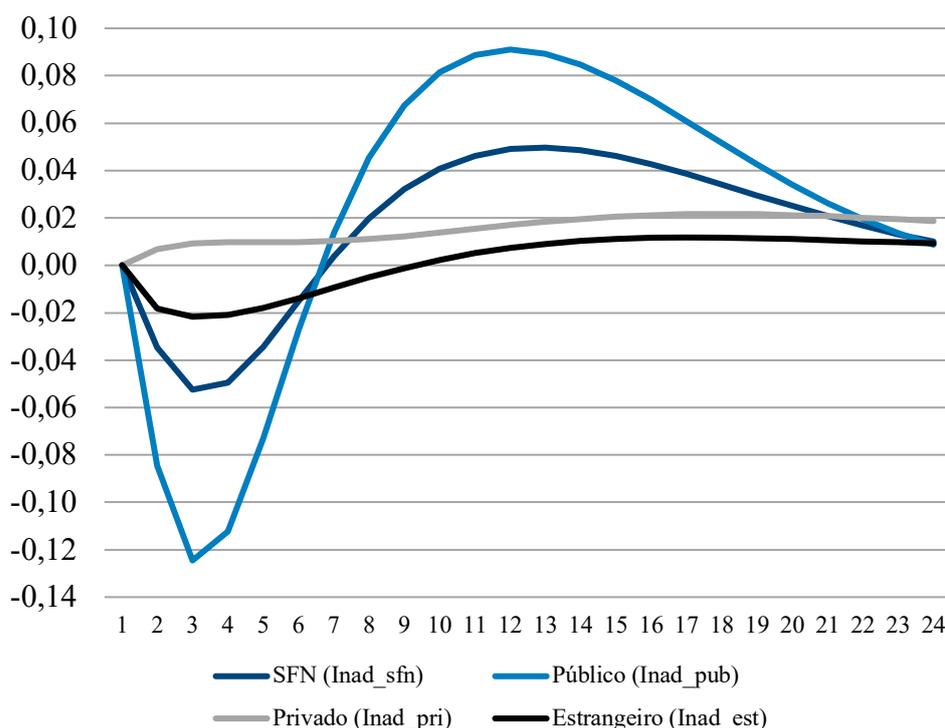
Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A

O Gráfico 7 indica que os efeitos de choques nas expectativas de inflação passam a surtir os transbordamentos esperados sob a inadimplência do sistema financeiro nacional após o sétimo mês, quando aumenta em até 0,05 p.p. no 13º período o grau de inadimplência da carteira de crédito dos bancos e passa a retornar gradativamente aos seus níveis iniciais.

Ainda em relação ao Gráfico 7, observa-se que os bancos públicos se mostram mais elásticos do que os bancos privados nacionais e estrangeiros. Após um choque nas expectativas de inflação, a inadimplência dos bancos públicos se reduz em 0,12 p.p. no terceiro mês, quando passa a aumentar, chegando em um acréscimo de 0,09 p.p. em relação ao nível antes do choque no décimo primeiro mês. Os bancos privados reagem rápido com um aumento de 0,10 p.p. no primeiro mês que se mantém estável no longo prazo com acréscimos de +0,02 p.p. em relação ao nível antes do choque. Já os bancos estrangeiros, ao contrário do previsto pela teoria econômica, reduzem seus níveis de inadimplência em 0,02 p.p., a série rapidamente retorna ao seu nível inicial e pode indicar grande inelasticidade do setor bancário estrangeiro em relação aos choques nas expectativas inflacionárias.

Assim que discutidos os principais retornos das funções de impulso resposta dos modelos estimados, a Tabela 7 oferece uma síntese dos principais indicadores observados. É possível observar que os resultados para o Sistema Financeiro Nacional estiveram todos de acordo com a teoria: a inadimplência bancária responde de forma negativa aos choques no hiato do produto e nos salários reais e reagem de forma positiva com choques nas taxas de juros e nas expectativas de inflação. Observa-se também que os fenômenos “reais” como o hiato do produto e os salários reais possuem impacto mais rápido sob a inadimplência bancária do que os choques nos fenômenos “monetários”, como a taxa de juros e as expectativas de inflação.

**Gráfico 7. Resposta da Inadimplência a um choque em *Inflacao*<sup>e</sup>.**



Fonte: Elaborado pelo autor com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A

Ainda em relação à Tabela 7, entretanto comparando os bancos públicos, bancos privados nacionais e estrangeiros observa-se: (i) os bancos privados nacionais costumam sentir o impacto dos choques macroeconômicos mais rápido do que os bancos estrangeiros; (ii) os bancos estrangeiros possuem uma sensibilidade à taxa de juros muito maior do que os bancos públicos e privados nacionais, em contrapartida (iii) choques nas expectativas de inflação, costumam afetar muito mais a liquidez da carteira de crédito dos bancos públicos; já os (iv) choques nos salários reais, afetam quase que se forma idêntica as três categorias de bancos, o que os difere são os períodos (muito mais lento nos bancos estrangeiros e mais rápido nos bancos públicos); e o (v) hiato do produto causa impactos de inadimplência muito próximos sobre as carteiras de créditos dos bancos privados, públicos e estrangeiros.

**Tabela 17. Resumo das elasticidades estimadas.**

Inadimplência		<i>ln Hiato</i>	<i>ln Salarios</i>	<i>Selic</i>	<i>Inflacao</i> <sup>e</sup>
SFN	Choque	-0,07	-0,04	0,03	0,05
( <i>Inad_sfn</i> )	Meses	5	3	13	11

Público ( <i>Inad_pub</i> )	Choque Meses	-0,07 5	-0,03 2	0,03 12	0,09 13
Privado ( <i>Inad_pri</i> )	Choque Meses	-0,05 4	-0,04 4	0,05 16	0,02 11
Estrangeiro ( <i>Inad_pri</i> )	Choque Meses	-0,07 5	-0,04 10	0,13 19	0,01 12

Fonte: Elaborado pelos autores com o software *Gretl* a partir das variáveis mencionadas no Anexo A

Nesta seção apresentou-se os principais indicadores encontrados nos modelos autorregressivos estimados através das funções de impulso resposta. Os resultados estiveram de acordo com a teoria econômica e verificou-se as principais diferenças de elasticidades entre os bancos estrangeiros, públicos e privados. Na próxima seção consolida-se as principais considerações da pesquisa.

## 5. Considerações Finais

A presente teve o objetivo de analisar os impactos de choques nas variáveis macroeconômicas sobre o nível de inadimplência do Sistema Financeiro Nacional do Brasil. Para tanto, após uma breve discussão acerca da teoria dos ciclos e dos riscos financeiros, estimou-se o problema de pesquisa por meio da metodologia de vetores com correção de erros (VECM) e analisou-se as funções de impulso resposta dos mesmos.

O alcance do objetivo da pesquisa derivou de três objetivos específicos. O primeiro, que consistiu em identificar quais são os principais fatores macroeconômicos que afetam a inadimplência bancária, foi sanado após uma revisão da literatura estrangeira e nacional, onde pode ser constatado que variáveis como o hiato do produto, o nível de salários reais da mão de obra ocupada, a taxa básica de juros da economia e as expectativas de inflação futura podem exercer efeitos significativos sob o nível de inadimplência.

O segundo objetivo foi analisar quais são os efeitos de choques nas variáveis macroeconômicas sob as taxas de inadimplência do SFN. As funções de impulso resposta da inadimplência do Sistema Financeiro Nacional indicaram que choques nas variáveis reais, como o nível de atividade econômica (mensurada pelo hiato do produto) e o nível de renda dos agentes (mensurado pelos salários reais efetivamente recebidos pela mão de obra ocupada), possuem maior e mais rápido impacto sob o nível de inadimplência bancária do que choques nas variáveis monetárias, como a taxa básica da economia (mensurada pela Selic) e o nível de expectativas inflacionárias do mercado.

O terceiro objetivo do trabalho se ocupou em examinar os diferentes impactos nos choques macroeconômicos sob a inadimplência dos bancos públicos, bancos privados nacionais e bancos estrangeiros que atuam no SFN brasileiro. Os resultados obtidos nas funções de impulso resposta se mostraram em conformidade com a teoria econômica (ainda que alguns de forma parcial para o curto ou o longo prazo). Nesse contexto, foi possível notar que os bancos privados nacionais costumam sentir o impacto dos choques macroeconômicos mais rápido do que os bancos estrangeiros. Paralelamente, não foi possível identificar algum tipo de padrão em relação aos bancos públicos. Outra questão relevante é que os bancos estrangeiros possuem uma sensibilidade à taxa de juros muito maior do que os bancos públicos e privados nacionais. Um terceiro ponto a ser destacado é que os choques nas expectativas de inflação costumam afetar muito mais a liquidez da carteira de crédito dos bancos públicos e os bancos estrangeiros se mostraram quase que inelásticos aos choques nas expectativas. Já os choques nos salários reais afetam quase que se forma idêntica as três categorias de bancos. Nesse caso, o que os difere são os períodos (mais lento nos bancos estrangeiros e mais rápido nos bancos públicos). Finalmente, o hiato do produto causa impactos de inadimplência muito próximos sobre as carteiras de créditos dos bancos privados, públicos e estrangeiros – inclusive nos prazos.

Diante do objetivo principal de observar como as variáveis macroeconômicas afetam a inadimplência bancária do SFN, os resultados indicam que o Sistema Financeiro Nacional está mais exposto aos choques nas variáveis reais do que nas variáveis monetárias. Uma possível hipótese (ou indício) para essas relações está no fato de que o Banco Central, por meio dos instrumentos de política monetária (depósitos compulsórios, empréstimos de redesconto e operações de *open market*), consiga não só atingir sua meta de estabilidade de preços como também previne o sistema de insolvências e instabilidade no mercado de crédito. Em contrapartida, os bancos se vêm mais expostos aos choques industriais ou no mercado de trabalho – que são mercados menos regulados e menos supervisionados do que o mercado monetário.

Uma das limitações desta pesquisa foi assumir que todas as variáveis fossem estacionárias em nível, ainda com o agravante de que os resultados dos testes de raiz unitária não tenham sido homogêneos entre as três metodologias testadas. Acerca de estudos futuros, duas questões metodológicas podem ser revisadas; a primeira consiste em utilizar o modelo ARDL (*Auto-Regressive Distributed Lag*), que se mostra um modelo de série temporal multivariado mais adequado para variáveis com ordem de integração distintas e eliminaria o pressuposto de que todas as variáveis possuem a mesma ordem de integração. Já a segunda questão consiste em segmentar as análises para os períodos de 2000-2009 e 2010-2019 para que as elasticidades de períodos de crescimento econômicos possam ser comparadas com períodos de recessão. Em um estágio adiante, uma nova pesquisa também pode investigar o impacto dos instrumentos de política monetária sobre os níveis de inadimplência bancária.

## 6. Referências

- ASSAF NETO, A. **Mercado Financeiro**. 10 ed.: Atlas, 2011. 339 p.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. Sistema Gerenciador de Séries Temporais – (SGS). (2020a) Indicadores de Crédito. Saldos. Saldos percentuais em relação ao PIB. 20.622 – Saldo da carteira de crédito em relação ao PIB.
- \_\_\_\_\_. (2020b) Indicadores de Crédito. Indicadores de custo do crédito. 25.351 – Indicador de Custo do Crédito - ICC - Total.
- BUENO, R. L. S. **Econometria de Séries Temporais**. 2. ed. [S.l.]: Cengage Learning, 2018. 492 p.
- CHU, V. Principais fatores macroeconômicos da inadimplência bancária no Brasil. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Juros e spread bancário no Brasil: avaliação de 2 anos do projeto**. Brasília, 2001. p. 41-45.
- DORNBUSCH, R; FISCHER, S; STARTZ, R. **Macroeconomia**. 11 ed.: Mc Graw Hill, 2013. 627 p.
- DUPREY, T.; UEBERFELDT, A.; **How to Manage Macroeconomic and Financial Stability Risk: A New Framework**. Ottawa: Bank of Canada, 2018. 9 p. (Staff Analytical Note).
- FORTUNA, E. **Mercado Financeiro**. 20. ed.: Qualitymark, 2015. 1.096 p.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5. ed.: Mc Graw Hill, 2011. 924 p.
- GUO, L.; BRUNEAU, C. Macroeconomic Variables and Default Risk: An Application of the FAVAR Model. **Revue d'économie politique**, v. 124, n. 5, p. 817-857, 2014.
- HAYEK, Friedrich A. Von. **Monetary Theory and The Trade Cycle**. London: Jonathan Cape, 1933.
- HOGGARTH, G.; LOGAN, A.; ZICCHINO, L. **Macro stress tests of UK banks**. Bank for International Settlements, 2005. 17p. (BIS Papers, 22).
- HOGGARTH, G.; SORENSEN, S.; ZICCHINO, L. **Stress tests of UK banks using a VAR approach**. London: Bank of England, 2005. 43p. (Working Paper, 282)
- ILLANES, G.; PENA, A.; SOSA, A. A Macroeconomia Modelo f Credit Risk in Uruguay. **Revista Brasileira de Economia**, v. 70, n. 4, p. 441-455, Out/Dez 2016.
- JAKUBÍK, P. Macroeconomic Environment and Credit Risk. **Czech Journal of Economics and Finance**. v. 57, n. 1-2, p. 60-78, 2007.
- JOHANSEN, S.; JUSELIUS, K. (1990). Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration: with applications to the demand for money. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 52, n. 2, p. 169-210, May.

JÚNIOR, H. O. M. R.; PAULA, L. F.; LEAL, R. M. Decomposição do Spread Bancário no Brasil: Uma Análise do Período Recente. **Revista EconomiA**, v. 14, n. 1A, p. 29–60, jan/abr 2013.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 1 ed.: Saraiva, 2012. 383 p.

LINARDI, F. M.; FERREIRA, M. S. Avaliação dos Determinantes Macroeconômicos da Inadimplência Bancária no Brasil. In: Encontro Nacional de Economia, 36, 2008, Salvador. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPEC, 2008.

QUAGLIARIELLO, J.; MARCUCCI, M. **Is Bank Portfolio Riskiness Procyclical?** Evidence from Italy using a Vector Autoregression. University of York: Departamento of Economics and Related Studies, 2005.

SIMONS, D.; ROLWES, F. Macroeconomic Default Modeling and Stress Testing. **International Journal of Central Banking**, v. 5, n. 3, p. 177-204, 2009.

SOUZA, G. J.; FEIJÓ., C. A. O processo interativo entre a dinâmica macroeconômica e os bancos: uma perspectiva acerca do risco de crédito além do spread. In: Encontro Nacional de Economia, 35, 2007, Recife. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPEC, 2007.

STOKLASOVÁ, R. Default Rate in the Czech Republic Depending on Selected Macroeconomic Indicators. **Ekonomie a Management**. v. 21, n.2, p. 69–82, 2018.

TIRYAKI, G. F; GAVAZZA, I. O.; ANDRADE, C. M.; MOTA, A. L. Ciclos de Crédito, Inadimplência e as Flutuações Econômicas no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 1, p. 1–33, jan/abr 2017.

VIROLAINEN, K. **Macro stress testing with a macroeconomic credit risk model for Finland**. Bank of Finland, 2004. 48p

VARIAN, H. R. **Microeconomia**: Uma abordagem moderna. 9. ed.: Elsevier, 2016. 806 p.

## ANEXOS

## A – Metodologia da pesquisa

**Tabela 18: Variáveis utilizadas na pesquisa**

Var.	Proxy	Fonte	Cód.	Série	Unidade	Início	Fim
<i>Inad_pub</i>	Inadimplência dos bancos públicos	BCB ( <i>in SGS</i> )	13.667	Inadimplência das instituições financeiras sob controle público - Total	%	mar/00	dez/19
<i>Inad_pri</i>	Inadimplência dos bancos privados	BCB ( <i>in SGS</i> )	13.673	Inadimplência das instituições financeiras sob controle privado nacional - Total	%	mar/00	dez/19
<i>Inad_est</i>	Inadimplência dos bancos estrangeiros	BCB ( <i>in SGS</i> )	13.679	Inadimplência das instituições financeiras sob controle estrangeiro - Total	%	mar/00	dez/19
<i>Spub</i>	Saldo carteira de crédito bancos públicos	BCB ( <i>in SGS</i> )	2.007	Saldos das operações de crédito das instituições financeiras sob controle público - Total	R\$ (milhões)	mar/00	dez/19
<i>Spri</i>	Saldo carteira de crédito bancos privados	BCB ( <i>in SGS</i> )	12.106	Saldos das operações de crédito das instituições financeiras sob controle privado nacional - Total	R\$ (milhões)	mar/00	dez/19
<i>Sest</i>	Saldo carteira de crédito bancos estrangeiros	BCB ( <i>in SGS</i> )	12.150	Saldos das operações de crédito das instituições financeiras sob controle estrangeiro - Total	R\$ (milhões)	mar/00	dez/19
<i>Pib</i>	PIB Mensal do Brasil	BCB ( <i>in SGS</i> )	4.380	PIB mensal - Valores correntes (R\$ milhões)	R\$ (milhões)	mar/00	dez/19
<i>Selic</i>	Taxa básica da economia	BCB ( <i>in SGS</i> )	1.178	Taxa de juros - Selic anualizada base 252	% a.a.	mar/00	dez/19
<i>Expec_ipca</i>	Média mensal da expectativa de inflação para os próximos 12 meses apurada diariamente pelo BCB	BCB ( <i>in SGS</i> )	NA	IPCA – Expectativa de inflação acumulada para os próximos 12 meses	% a.a.	nov/01	dez/19
<i>Ipcal2m</i>	Inflação acumulada real	IBGE ( <i>In Sidra</i> )	1.737	IPCA - Série histórica real	% a.a.	mar/00	out/01
<i>Rend_ped</i>	Rendimento nominal 2000-2012	DIEESE/SEADE	NA	Salário médio real trimestral total do setor privado de São Paulo	R\$	mar/00	dez/11
<i>Rend_pnadc</i>	Rendimento nominal 2012-2019	IBGE ( <i>In Sidra</i> )	6.387	Rendimento médio nominal de todos os trabalhos efetivamente recebido pelas pessoas ocupadas	R\$	jan/12	dez/19

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na categoria “Atrasos e Inadimplência segundo controle de capital” do BCB (*in SGS*), não há uma série temporal com uma taxa consolidada de inadimplência para todo o Sistema Financeiro Nacional, assim a série *Inad\_sfn* foi criada conforme a Equação (A). Os resultados, que estão apresentados na Seção 3 desta pesquisa, foram comparados com o trabalho de Linardi e Ferreira (2008) e identificou-se que são os mesmos números:

$$Inad_{sfn} = \left( \frac{\sum \text{Saldo das operações de crédito do setor bancário "i"}_t \times \% \text{ inadimplência do setor bancário "i"}_t}{\sum \text{Saldo de operações de crédito de todos os setores bancários}_t} \right) \times 100 \quad (A)$$

Não foi encontrada uma série temporal de salários que não tenha sofrido interrupções no período março de 2000 até dezembro de 2019. Assim, a série *SaláriosNominal* foi criada a partir da junção das séries *Rend\_ped* e *Rend\_pnadc*. Também não foi encontrada uma série que refletisse as expectativas de inflação para os próximos 12 meses e que compreendesse o recorte de tempo desta pesquisa; o Banco Central passou a disponibilizar essas informações a partir de novembro de 2001, desta forma, a Série *Inflacao<sup>e</sup>* é composta pelo IPCA real acumulado em 12 meses para o período janeiro de 2000 até outubro de 2010 (*Ipcal2m*) e pela série de expectativas de inflação para os próximos 12 meses do BCB (*Expec\_ipca*).