

Sumário

Apresentação.....	3
Perfil socioeconômico e o esforço de pesca na captura do caranguejo-uçá em unidades de conservação do Delta do Parnaíba (Brasil).....	4
Maria de Fátima Vieira Crespo, Jaíra Maria Alcobaça Gomes, Regina Oliveira da Silva	
Uma análise comparativa de âmbito socioeconômico entre bairros periféricos e bairros centralizados de São Paulo (Brasil).....	21
Kevin Willian Mendes Cunha	
Composição salarial e diferenciais de rendimentos entre os trabalhadores dos setores público e privado no Brasil.....	41
Fábio Lúcio Rodrigues, Santhiago Cristiano de Oliveira Galdino	
Perfil da pobreza no Brasil: uma análise regional (2012-2020).....	64
Yasmin Rissato Pichinini, Ana Cristina Lima Couto	
A natureza ortodoxa ou heterodoxa da política econômica em Angola: o período 2004-2018.....	90
Heitor Simão Afonso Ambrósio, Maria de Lourdes Rollemberg Mollo	
Inovações tecnológicas e inclusão econômica no setor financeiro brasileiro.....	116
José Henrique Bassi Souza Sperancini, Maria Victória Cavalcanti Alexandre	
Relações entre a mudança do ambiente institucional e o ambiente de negócios: o caso de Paragominas-PA (Brasil).....	144
Bruna Vidal Venceslau, Marcos Samuel Matias Ribeiro, Marcos Rodrigues, David Costa Correia Silva	
RESENHA – Poverty in the History of Economic Thought: from Mercantilism to Neoclassical Economics.....	159
Gustavo Romero	
Lista de pareceristas ad hoc do periódico.....	174

Reitor:

Prof. Dr. Gildásio Guedes Fernandes

Vice-Reitor:

Prof. Dr. Viriato Campelo

Diretora do Centro de Ciências Humanas e Letras (CCHL):

Profa. Dra. Edna Maria Goulart Joazeiro

Chefe do Departamento de Ciências Econômicas (DECON):

Profa. Ma. Kellen Carvalho de Sousa Brito

Coordenador do Curso de Ciências Econômicas:

Prof. Dr. Caio Matteucci de Andrade Lopes

Editor-chefe:

Prof. Dr. Francisco Prancacio Araújo de Carvalho

Editores/as adjuntos/as:

Profa. Dra. Clarissa Flávia Santos Araújo

Prof. Dr. Juliano Vargas

Prof. Dr. Samuel Costa Filho

Editores/as de seção:

Dr. Aécio Alves de Oliveira, Universidade Federal do Ceará, Brasil

Dr. Alvaro Sanchez Bravo, Universidad de Sevilla, Espanha

Dra. Alyne Maria Barbosa de Sousa, Instituto Federal do Piauí (Campus Teresina Central), Brasil

Dra. Andrea Felipe Cabello, Universidade de Brasília, Brasil

Dra. Daniela Freddo, Universidade de Brasília, Brasil

Dr. Fabrizio Filippo Lorusso, Universidad Iberoamericana León, México

Dr. Francisco Patrício Esteves, Instituto Superior Politécnico de Tecnologia e Ciências (ISPTEC), Angola

Dr. Harley Silva, Universidade Federal do Pará, Brasil

Dr. Jorge Aníbal Aranda Ortega, Universidad de Chile, Chile

Dr. José Machado Pais, Universidade de Lisboa, Portugal

Dr. Mário José Maestri Filho, Universidade de Passo Fundo, Brasil

Dr. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Dr. Sérgio Soares Braga, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Dra. Sissy da Silva Souza, Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Brasil

Dr. Vitor de Athayde Couto, Universidade Federal da Bahia, Brasil

Extensionistas:

Carla Hellen Vitalino Moita

Carlos Roberto Goés Paz Sousa

Kauane Lima Gonçalves

Gustavo Nascimento de Sousa

Revisão textual e de ABNT:

Gabriela de Almeida Furtado

Lílian Cibelli Feitosa Costa

Marco Aurélio Assis Cardoso

Raira Costa Melo

Rhayro Roberto Vieira de Oliveira

Projeto gráfico e capa:

Josiel da Silva Oliveira

Pedro Henrique Miranda Lima Moura

Apresentação

A revista **INFORME ECONÔMICO (UFPI)**, vinculada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí, publiciza esta edição sob volume 48, número 1, referente ao período compreendido entre janeiro e junho de 2024.

Agradecemos às pessoas que colaboraram diretamente (autores/as, avaliadores/as, revisores/as, editores/as adjuntos/as e de seção, e extensionistas), reforçando o objetivo de promover a produção e a divulgação do conhecimento em Ciências Sociais Aplicadas por meio de textos inéditos que forneçam contribuições originais.

Nesta edição constam publicados 7 artigos e 1 resenha, envolvendo ao todo 17 autorias e coautorias, sendo: 11 doutores/as, 1 doutorando, 3 graduados/as e 2 graduandos/as. Figuram pesquisas elaboradas por acadêmicos/as vinculados/as às seguintes instituições: Faculdade Unyleya, Museu Paraense Emílio Goeldi - Belém/PA, Universidade de Brasília (UnB), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Um avanço da revista nesta edição foi a vinculação do periódico a um novo indexador – Miguilim-IBICT – que permitirá ampliar o alcance das publicações e o alinhamento às melhores práticas no que se refere à edição. Isso favorecerá seguirmos aprimorando as práticas editoriais científicas de todo o corpo editorial.

O processo de edição e revisão do Informe Econômico desta publicação é resultado, principalmente, de um trabalho dedicado e cuidadoso de nossa Editora Adjunta Profa. Dra. Clarissa Flávia Santos Araújo e de nossa Revisora Lílian Cibelli Feitosa Costa, que merecem os créditos e o reconhecimento.

Desejamos que os textos apresentados despertem a curiosidade e atendam às expectativas de quem os lerem. Agradecemos novamente a todas as pessoas que de alguma forma colaboraram para o lançamento desta edição da revista **INFORME ECONÔMICO (UFPI)**, tendo o prazer de convidar toda a comunidade acadêmica a uma agradável e proveitosa leitura.

Prof. Dr. Francisco Prancacio Araújo de Carvalho – Editor-chefe – ie@ufpi.edu.br

Perfil socioeconômico e o esforço de pesca na captura do caranguejo-uçá em unidades de conservação do Delta do Parnaíba (Brasil)

Socioeconomic profile and fishing effort in mangrove crab collection in conservation units in Delta of Parnaíba (Brazil)

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.3608>

Maria de Fátima Vieira Crespo¹
Jaíra Maria Alcobaça Gomes²
Regina Oliveira da Silva³

Resumo: *Ucides cordatus* (Linnaeus, 1963) é a principal espécie de caranguejo encontrada nos manguezais brasileiros. No Nordeste do Brasil nota-se a diminuição desse recurso pesqueiro devido ao alto nível de exploração. Considerada a implementação da IN MPA N.09/2013, estudou-se o perfil socioeconômico dos coletores e o esforço de pesca na captura dos caranguejos nas unidades de conservação de uso sustentável do Delta do rio Parnaíba, nos estados do Piauí e Maranhão. A pesquisa-ação e métodos participativos nortearam os estudos. Percorreu-se 15 comunidades, quatro no interior da Reserva Extrativista e 11 no entorno de setembro de 2015 a outubro de 2016, por meio de oficinas participativas e aplicação de questionários estruturados a 66 extrativistas, além de observação direta e medida da captura por unidade de esforço (CPUE). A cata do caranguejo é um trabalho exclusivamente masculino, realizado na maré baixa e que exige grande esforço físico do extrativista, tanto que 61,4% dos ativos possuem até 35 anos de idade. A maioria dos catadores de caranguejos (56,4%) não sabem ler ou escrever dificultando a negociação frente aos patrões e intermediários, embora detenham profundo conhecimento sobre o ambiente e a ecologia, desenvolvidos pelo “fazer e saber fazer” de suas atividades e relacionadas ao ambiente vivido e construído. A desorganização e desgovernança desses atores propicia diferença de preços entre as comunidades, resultado do poder de mercado dos intermediários. Destarte, os extrativistas são donos de sua força de trabalho e de seus saberes tradicionais, mas não tem propriedade sobre o produto oriundo desse trabalho e do seu conhecimento.

Palavras-Chave: *Ucides cordatus*; Extrativismo; CPUE; Etnoconomia; Saberes tradicionais.

Abstract: *Ucides cordatus* (Linnaeus, 1963) is the main crab species found in Brazilian mangroves. In the Northeast of Brazil, a decrease in this fishing resource has been observed, caused by the high level of exploitation. Considering the implementation of the Normative Instruction number 9/2013 of the Ministry of Fisheries and Aquaculture, a study was conducted about the socioeconomic profile of the collectors and the fishing effort during crab collection in the sustainable use conservation units of the Parnaíba River Delta, in the states of Piauí and Maranhão. Action research and participatory methods guided the study. Fifteen (15) communities – four inside the Extractive Reserve and 11 in the surrounding area – were visited from September 2015 to October 2016. Participatory workshops were performed and structured questionnaires were applied to 66 extractivists. Direct observation was also applied and the catch-per-unit-of-effort (CPUE) was measured. Crab collection is made exclusively by male workers, at ebbing tides, and requires great physical effort from the workers, so much so that 61.4% of them were up to 35 years old. Most crab collectors (56.4%) were illiterate and this posed a barrier for them to negotiate with employers and intermediaries, despite their deep knowledge of the environment and ecology acquired through the “doing and know-how” of their activities and related to the lived and built environment. The disorganization and lack of governance of these actors lead to different sale prices across the communities, resulting from the market power of intermediaries. Thus, the extractivists are the owners of the workforce and traditional knowledge, but not of the product resulting from their work and knowledge.

Keywords: *Ucides cordatus*; Extractivism; CPUE; Ethnoeconomics; Traditional knowledge.

Artigo recebido em 25/11/2022. Aceito em 2/8/2023.

¹ Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI). Docente no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar). E-mail: fatimavcrespo@ufpi.edu.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3416-9969>

² Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). Docente no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFPI) e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPPUFPI). E-mail: jaira@ufpi.edu.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4664-9801>

³ Doutora em Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília (CDS/UnB). Pesquisadora do Museu Paraense Emílio Goeldi, Belém/PA. E-mail: oliveira@museu-goeldi.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0557-8584>

Introdução

O ecossistema manguezal é um ambiente de relevância ecológica sobre o ciclo de vida de várias espécies de moluscos, crustáceos e peixes, além de concentrar importância histórica e socioeconômica, servindo como sítio de pesca para muitas comunidades pesqueiras (Schaeffer-Novelli, 1995). Apesar desse desempenho, sofre constantes impactos em toda a sua área de ocorrência no mundo, em que sua vegetação é suprimida ou convertida para atividades antrópicas (Souza *et al.*, 2018). O caranguejo-uçá é um dos crustáceos que tem grande importância para as comunidades fornecedoras tendo em vista de ser fonte de renda (Legat *et al.*, 2005), portanto pode ser considerado como espécie símbolo da região do Delta do Parnaíba (Fogaça *et al.*, 2018).

Dentre as espécies capturadas e comercializadas nos manguezais do Brasil, Pinheiro e Fiscarelli (2001), Alves e Nishida (2003) e Santos *et al.* (2017) destacam, o guaiamum (*Cardisoma guanhumi* Latreille, 1828), o aratu (*Goniopsis cruentata* Latreille, 1802), os siris (*Callinectes* spp) e o caranguejo-uçá (*Ucides cordatus* Linnaeus, 1763), sendo o último a espécie mais extraída e de maior relevância por gerar emprego, renda e subsistência às populações pesqueiras, principalmente da região Nordeste, onde o caranguejo é muito apreciado.

Por outro lado, a exploração excessiva das espécies para atender à crescente demanda do consumidor já comprometeu os estoques de caranguejo-uçá em algumas regiões do litoral brasileiro (Botelho; Dias; Ivo, 1999; Jankowski *et al.*, 2006). Estudos apontaram o litoral do Pará, os estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas e norte da Bahia, onde a espécie tem desaparecido devido à pesca indiscriminada e destruição dos manguezais (Gondim, 1996; Legat; Puchinick, 2003; Araújo; Calado, 2008).

A comercialização do caranguejo oriundo das unidades de conservação Área de Proteção Ambiental (APA) do Delta do Parnaíba e Reserva Extrativista (Resex) Marinha do Delta do Parnaíba era feita predominantemente *in natura*, sem uma regulamentação e fiscalização da atividade o que resultava em uma alta mortalidade (40% a 60%) durante o transporte entre as comunidades fornecedoras de caranguejo e o mercado consumidor (Legat; Puchnick, 2003). Segundo Crespo, Gomes e Silva (2021), em busca de resolver essa problemática, o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) por meio da Instrução Normativa (IN) de nº 9, de 2 de julho de 2013 estabeleceu normas de acondicionamento para fins de transporte terrestre e aquaviário de carga viva de indivíduos de caranguejo-uçá, nos estados do Pará, Maranhão, Piauí e Ceará, impactando diretamente na atividade de extração realizada pelos trabalhadores dos mangues.

Salienta-se que os conhecimentos dos extrativistas sobre a biologia do caranguejo e a ecologia do mangue são fundamentais para o estabelecimento de programas sociais que visem à melhoria da qualidade de vida desses trabalhadores, como a criação de planos de manejo e conservação dos recursos naturais (Alves; Nishida, 2003; Santos *et al.*, 2017).

Por conseguinte, alicerçada nessa realidade, constatou-se que em decorrência do extrativismo do caranguejo-uçá ainda ser uma atividade pouco investigada, necessita de pesquisas sobre os padrões sociais, econômicos, ambientais e legais. Sendo assim, reconhece a magnitude de desenvolver estudos que visem produzir conhecimento a respeito da relação homem e manguezais, com o intento de subsidiar a adaptação de planos de manejo do ecossistema. Com esse intuito, a presente pesquisa buscou elucidar o perfil socioeconômico dos trabalhadores do mangue e o esforço de pesca na captura do caranguejo-uçá nas unidades de conservação de uso sustentável do Delta do rio Parnaíba, nos estados do Piauí e Maranhão, a partir da implementação da IN MPA N.09/2013.

1 Metodologia

O estudo de campo foi realizado entre 13 de setembro de 2015 e 13 de outubro de 2016, envolvendo 15 comunidades (Morro do Meio, Torto, Caiçara da Praia, Passarinho, Ilha Grande, Araiões, Carnaubeiras, Bolacha, Barreirinhas, Pedrinhas, Água Doce do Maranhão, Cajazeiras, Remanso, Tutoia e Ilha Grande dos Paulinos) onde residem aproximadamente 549 extrativistas de caranguejo-uçá (Crespo, 2012).

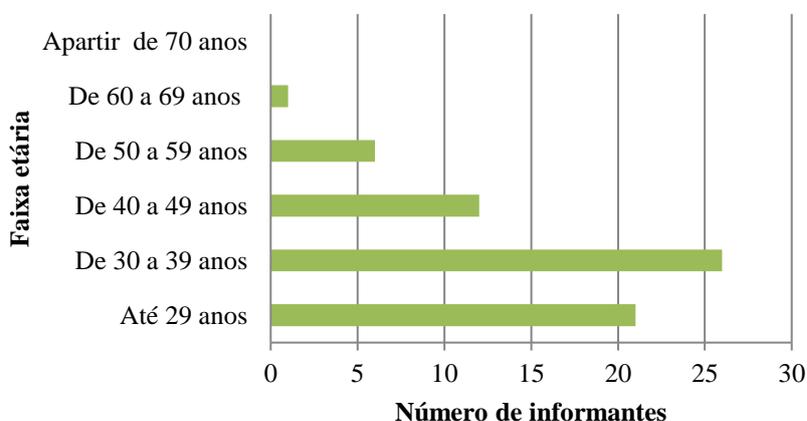
Os métodos de coleta de dados *in loco* foram embasados em Brandão e Borges (2007) e em Thiollent (2009), tendo a pesquisa participante (via as ferramentas de abordagem observação participante, conversas informais e entrevistas) e a pesquisa-ação. Em cada uma das 15 comunidades estudadas, foram cumpridas três oficinas de cunho participativo com fins a elaboração do plano de gestão, com duração média de quatro horas e participação total de 265 atores locais da cadeia produtiva do caranguejo-uçá (fornecedores, catadores, beneficiadores e intermediários locais). Para as entrevistas utilizou-se como ferramenta um formulário semiestruturado com perguntas abertas e fechadas com o objetivo de caracterizar o perfil socioeconômico dos catadores de caranguejo, foram entrevistados 66 catadores residentes nas comunidades, entre os dias 19 de outubro e 07 de novembro de 2015.

2 Resultados e discussão

Os extrativistas ou catadores de caranguejo no Delta do Parnaíba são todos do gênero masculino, em nenhuma das 15 comunidades visitadas se obteve registro da existência de mulheres na função de catadoras de caranguejo. O mesmo perfil de gênero foi descrito por Terceiro, Santos e Correia (2013) no litoral maranhense e por Freitas *et al.* (2015) em estudo realizado na Resex Maracanã/PA, que apontaram a atividade de extração do caranguejo exercida apenas por homens, evidenciando a divisão de trabalho entre os membros de sexos diferentes nas famílias dos extrativistas. Todavia, estudos nos mangues do rio Paraíba do Sul no norte do Rio de Janeiro e em Guatipuru/PA apontam a predominância do trabalho feminino na extração do caranguejo-uçá (Cortês; Zappes; Di Benedito, 2014; Ramos; Passos; Oliveira, 2016).

Em relação à idade dos 66 informantes, 32% (N=21) disseram ter até 29 anos, 39% (N=26) possuíam de 30 a 39 anos, 18% (N=12) de 40 a 49 anos, 9% (N=6) de 50 a 59 anos e apenas 2% (N=1) de 60 a 69 anos (gráfico 1).

Gráfico 1 – Faixa etária dos extrativistas de caranguejo-uçá, Delta do Parnaíba



Fonte: Pesquisa de campo (09/2015-10/2016).

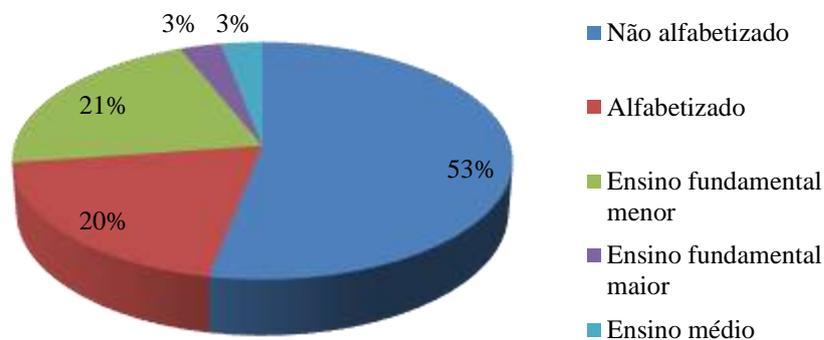
Dentre os informantes não foi identificado jovens (até 18 anos) atuando na atividade de extração do caranguejo, embora muitos relatem ter aprendido o ofício a partir dos 10 anos de idade, auxiliando os pais. A estratificação dos adultos permitiu a sua caracterização, até 29 anos de idade é significativo o número de catadores, evidenciando a renovação dos trabalhadores, possivelmente pela falta de oportunidade em outras atividades. Outro ponto a destacar, é a quase inexistência de catadores idosos (acima de 60 anos), visto o grande esforço físico exigido na atividade de cata do caranguejo, além de que os catadores de caranguejo são registrados como pescadores artesanais e estão na categoria de

assegurados especiais e aposentavam-se com idade de 60 anos quando homens e 55 anos quando mulheres.

Fiscarelli e Pinheiro (2002), Linhares *et al.* (2008) e Freitas *et al.* (2015) reconhecem que a atividade de catação é um trabalho árduo, que requer bastante esforço físico, tanto que muitos dos coletores são do gênero masculino. Sendo assim, devido ao risco de acidentes associados à atividade, as mulheres são habitualmente responsáveis pela limpeza e a comercialização dos animais, além dos afazeres domésticos, embora, segundo os estudos de Moraes e Almeida (2012), a quantidade de mulheres supera a de homens na catação de caranguejo na Vila do Sorriso em São Caetano de Odívelas/PA.

Em relação à escolaridade dos extrativistas, 53% (N=35) não sabem ler ou escrever, enquanto 20% (N=13) se consideram alfabetizados, afirmando saber ler e escrever, mas não sabem informar o número de anos estudados. Outros 21% (N=14) concluíram o ensino fundamental menor, enquanto apenas 3% (N=2) concluíram o ensino fundamental maior e outros 3% concluíram o ensino médio (gráfico 2).

Gráfico 2 – Nível de escolaridade dos extrativistas de caranguejo-uçá, Delta do Parnaíba



Fonte: Pesquisa de campo (09/2015-10/2016).

O baixo nível de escolaridade dos catadores de caranguejo é constatado em diversos estudos. No Delta do Parnaíba, Linhares *et al.* (2008) apontaram que 88% e Crespo (2012) que 52% dos extrativistas não sabiam ler ou escrever ou não entendiam o que liam, portanto, acreditavam não contribuir com os espaços de discussão sobre a atividade. Soares e Gomes (2016), em estudo na comunidade de Carnaubearas/MA, somam 62% o número de não escolarizados o que justifica a dificuldade de organização da classe. Realidade comum entre os extrativistas de *U. cordatus*, Cruz *et al.* (2018) estimam que 74% dos extrativistas de São

Caetano de Odivelas/PA não concluíram o ensino fundamental. Dentre os fatores que levaram aos baixos índices de escolaridades entre os pescadores, destacam-se a falta de escolas nas comunidades, a ausência de incentivos para continuar os estudos e a necessidade de trabalhar para contribuir com o sustento da família (Alves; Nishida, 2003).

O processo de extração do caranguejo é iniciado com a preparação do extrativista para a saída ao mangue. Além da formação da equipe, os catadores têm de organizar os meios de trabalho necessários para o desenvolvimento da atividade, que são a embarcação, o combustível, o “cambito”, a palha para amarrar o caranguejo, as botas, a vestimenta, a luva com dedeiras, os cigarros de fumo, a fumaceira e a o alimento (“rancho”).

1. Embarcação – são utilizados barcos ou canoas a remo ou com motor de popa de até 7HP para o deslocamento da “turma” de catadores da comunidade ao mangue. A embarcação é de propriedade de um dos catadores ou do intermediário comunitário. A despesa com a manutenção da embarcação é de responsabilidade do proprietário do barco.

2. Combustível – gasolina ou óleo diesel, conforme a especificação do motor. São utilizados de um a três litros de combustível por dia, geralmente essa despesa é dividida entre os catadores.

3. “Cambito” – ferramenta feita pelo próprio catador, com o uso de até um metro de vergalhão de $\frac{1}{4}$, dobrado na ponta formando um gancho. E com um pedaço de madeira fina, talham um cabo para a ferramenta que é presa ao ferro com cordão e um pedaço de mangueira plástica ou cano de PVC ou pedaço de borracha de câmara de pneu. Essa ferramenta auxilia a subida do caranguejo até o ponto em que o catador o alcance com o braço.

4. Botas – as botas usadas para a cata são de plástico, mas adaptadas pelo catador, que as corta na altura do tornozelo. A parte que sobra é usada, por alguns, para concertos da própria bota com o uso de fogo. Outros as costuram com linha de nylon.

5. Vestimentas - A vestimenta usada pelo catador, no geral, é uma calça e uma camisa de malha com mangas compridas, que protege das lesões provocadas por raízes de mangue e de insetos;

6. Luva e dedeiras – Faz parte da vestimenta do catador, é composta por uma luva feita com diferentes tecidos que é usada para proteger a palma da mão e o antebraço, acrescentada das cinco dedeiras que são costurados ou amarrados à luva pelo próprio catador durante o deslocamento ao mangue. Em algumas comunidades, são confeccionadas e vendidas por moradoras locais, noutras o catador ou sua esposa precisa produzi-las.

7. Cigarro – Feito pelo próprio catador na hora de sair para o mangue, com o uso de fumo e papel. Durante a cata, fumam com a finalidade de espantar os mosquitos abundantes no mangue.

8. Fumaceira – Lata ou panela de alumínio com alça comprida que é aproveitada pelo catador para acender fogo com casca de coco ou gravetos secos de mangue. Essa fumaça tem o objetivo repelir os mosquitos durante a cata do caranguejo.

9. Rancho – é o alimento levado pelo catador para o lanche ao final da coleta, tem composição variada, desde farinha, farofa de ovo, peixe frito, salsicha.

10. Palha para amarrar o caranguejo – retirado o olho de palmáceas da região, que pode ser da carnaúba (*Copernicia prunifera*) ou buriti (*Mauritia flexuosa*), e colocado para secar ao sol. Quando seco é retirado o limo da folha e abre os folíolos ao meio, juntando dois folíolos com um nó. Cada lado do folíolo servirá para amarrar um caranguejo, formando uma “corda” contendo quatro unidades de caranguejo. Quando inexistente na comunidade, os catadores compram as palhas do intermediário comunitário ou diretamente de fornecedores locais.

Os catadores de caranguejo, no geral, se deslocam da comunidade ou da sede do município ao mangue em grupos, turmas de até 20 homens, para iniciar a atividade a maré deve está baixando. Ao longo do trajeto os extrativistas colocam a vestimenta própria para a cata (calça, camisa, luva com dedeiras, bota), preparam os cigarros com o fumo e levam consigo ao desembarcarem, os apetrechos (cambito, fumaceira e palhas). As roupas e algum alimento são deixados na embarcação.

Assim como no Delta do Parnaíba, os catadores de caranguejo das comunidades de Atafona e Gargaú, norte do Rio de Janeiro, protegem-se durante a atividade, vestem calça comprida de jeans ou tecidos leves e blusas de algodão de mangas curtas ou longas, os pés são protegidos por tênis ou por calçado produzido artesanalmente nas comunidades aproveitando um tecido resistente, costurado à mão e amarrados sobre os pés com tiras de tecido e alguns utilizam luvas como equipamento de proteção para as mãos (Cortês; Zappes; Di Benedito, 2014).

O mangue para onde se deslocam é combinado ao sair da comunidade e ao chegar ao local se distribuem na área onde irão trabalhar, sendo que a técnica usada para captura do caranguejo é o “braceamento” (Figura 1, A) descritos por Cavalcante *et al.* (2011) como estratégia antiga e tradicional de captura do caranguejo que consiste em colocar o braço na galeria onde vive o animal, capturando-o pela região dorsal. Entretanto, com o aumento da profundidade das galerias essa técnica passou a ser auxiliada pelo “cambito”, ferramenta que possibilita o “alongamento” do braço do catador, permitindo que ele alcance o caranguejo.

Ao retirar os caranguejos da galeria, o catador os amarra em cada uma das pontas da palha formando a unidade de medida chamada “corda” que contém quatro animais amarrados um de costa para o outro. Ao formar a “corda de caranguejo” eles a deixam pendurada em algum galho do mangue e na volta recolhem e formam grandes “amarrados” ou “feixes” ou “rodas”, contendo até 10 cordas.

Para o transporte de dentro do mangue até a embarcação, utilizam pedaço de madeira retirada de árvores do mangue, com cerca de dois metros de comprimento, que denominam de “calão”. Os “amarrados” são distribuídos nas pontas do “calão”, em seguida o catador apoia o centro da madeira no ombro (Figura 1, B).

Figura 1 – Coleta por meio de “braceamento” auxiliado por cambito, comunidade Torto/MA (A) e transporte dentro do mangue, comunidade de Carnaubearas/MA (B)



Fonte: Arquivo Projeto Manguezais do Brasil (PNUD/ICMBio BRA/07/G32) / Milena Vaz (09/2015-10/2016).

Durante a pesquisa de campo foi observada em algumas embarcações a presença do que denominaram de “cavador” (cavadeira reta, ferramenta de ferro com ponta afiada), utilizado para desobstruir as aberturas das galerias do caranguejo-uçá e facilitar a sua captura pelo método de “braceamento”. Esse instrumento tem o uso proibido nas unidades de conservação do Delta do Parnaíba pelo alto impacto ambiental que pode ocasionar, uma vez que causam danos físicos aos caranguejos-uçá e às raízes da vegetação de manguezal, podendo inclusive ocasionar a morte de árvores. Este instrumento foi citado em trabalhos de Pinheiro e Fiscarelli (2001), Dias Neto (2011) e Cortês, Zappes e Di Benedetto (2014).

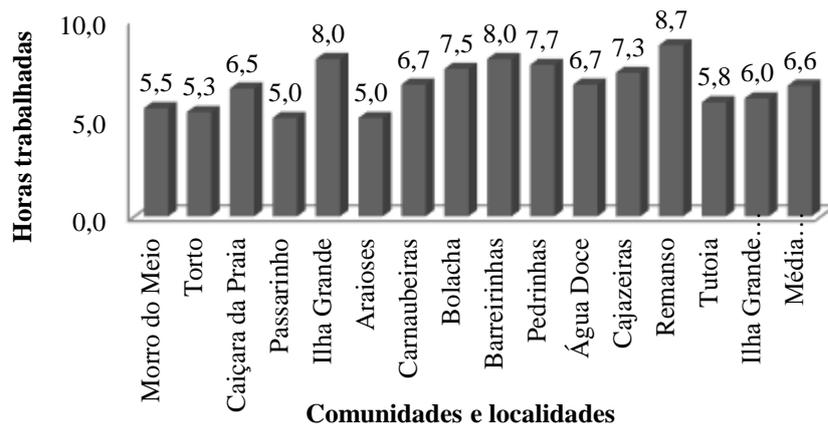
A quantidade capturada de caranguejo depende da habilidade do catador e das condições ecológicas do mangue. Ao final, os extrativistas retornam ao barco com as cordas de caranguejo até o porto de partida.

2.1 Estimativa da produtividade do trabalho do extrativista

Na extração do caranguejo, o tempo destinado ao trabalho por dia considera o horário de saída e de retorno ao porto de partida na comunidade ou sede do município onde reside, visto que afeta diretamente o início das atividades subsequentes, tais como o armazenamento, o transporte para o porto, onde abastece o caminhão para o mercado consumidor, a comercialização ou o beneficiamento dos crustáceos.

A pesquisa de campo indicou que das 15 comunidades visitadas, Remanso, Ilha Grande e Barreirinhas possuem as maiores médias de tempo para o desenvolvimento da atividade, de 8,0 a 8,7 horas/dia, enquanto Passarinho, Torto e Araioses apresentaram as menores médias de tempo, de 5,0 a 5,3 horas/dia (gráfico 3).

Gráfico 3 – Quantidade (média) de horas/dia destinadas à atividade de cata do caranguejo por comunidade



Fonte: Pesquisa de campo (09/2015-10/2016).

O tempo médio de trabalho dos catadores (N=66) entrevistados nas 15 comunidades foi de 6,6 horas/dia, com variação de 15%, aproximado aos dados apresentados por Cavalcante *et al.* (2011) na comunidade de Carnaubeiras, onde 70% dos catadores trabalham em média 6,0 horas/dia.

As horas diárias destinadas à atividade são determinadas por fatores como à variação da tábua de maré que define o horário de início e término da catação (cata na maré baixa), às diferentes distâncias entre a comunidade de origem e os mangues que utilizam para extração dos crustáceos e o horário de entrega do caranguejo na lancha para o transporte até o porto dos Tatus, onde ocorre o abastecimento dos caminhões que transportam para os grandes centros consumidores.

A procura por caranguejo determina o número de dias trabalhados. Normalmente, os extrativistas do caranguejo trabalham em média cinco dias na semana, principalmente de terça-feira a sábado. Geralmente, o caranguejo capturado no sábado visa abastecer as feiras locais ou para o beneficiamento, já que não há entrega para Fortaleza/CE, exceto no período de férias (meses de julho, dezembro e janeiro).

Vale ressaltar que os catadores chegam ao mangue quando a maré está baixando e o deixam antes que comece a inundar, desse modo, o tempo de catação efetivo se restringe a três horas de trabalho. Diante dessa informação, estimou-se o esforço de captura dos catadores de caranguejo no Delta do Parnaíba considerando o número de caranguejos capturados em uma hora de trabalho do catador, baseado em Lima, Monchel e Castro (2010).

Verificou-se média variabilidade (CV=18,8%) entre as comunidades, variando de 28 a 144 caranguejos/homem/dia e média de 68 ($\pm 4,3$) caranguejos/homem/dia (tabela 1).

Tabela 1- Medidas de dispersão em função do esforço médio de captura de caranguejo nas comunidades e localidades do Delta do Parnaíba

Comunidades e localidades	QCD ¹	NCD ²	NCH ³	VR	DP	CV
Morro do Meio	12	48	16	16,3	4,0	17,6
Torto	8	32	11	50,7	7,1	31,0
Caiçara da Praia	7	28	9	62,3	7,9	34,3
Passarinho	14	56	19	6,3	2,5	10,9
Ilha Grande	20	80	27	4,5	2,1	9,2
Araioses	17	68	23	0,0	0,2	0,8
Carnaubeiras	18	72	24	0,3	0,6	2,5
Bolacha	10	40	13	31,1	5,6	24,3
Barreirinhas	19	76	25	1,8	1,3	5,9
Pedrinhas	16	64	21	0,9	1,0	4,2
Água Doce	34	136	45	166,3	12,9	56,1
Cajazeiras	36	144	48	208,3	14,4	62,8
Remanso	15	60	20	3,0	1,7	7,5
Tutoia	16	64	21	0,9	1,0	4,2
Ilha Grande dos Paulinos	14	56	19	6,3	2,5	10,9
Média aritmética	17	68	23	37,3	4,3	18,8

Fonte: pesquisa de campo (09/2015-10/2016).

Nota: QCD = quantidade de cordas por dia; NCD = número de caranguejos por dia; NCH = número de caranguejos por hora; VR = variância; DP = desvio padrão; CV = coeficiente de variação.

¹ N° de cordas de caranguejos capturadas por dia, conforme as informações dos questionários.

² N° de cordas de caranguejos x 4 unidades.

³ N° de caranguejos capturados por dia (3 horas é o tempo de catação efetiva).

Consoante a tabela 1, as comunidades de Cajazeiras ($48 \pm 14,4$), Água Doce ($45 \pm 12,9$), Caiçara da Praia ($9 \pm 7,9$) e o Torto ($11 \pm 7,1$) apresentam maiores dispersões da média capturada por hora ($23 \pm 4,2$). Os motivos que levam a essa dispersão são divergentes, Cajazeiras e Água Doce que visam o beneficiamento da carne e patas de caranguejo apresentam maior produtividade do trabalho, haja vista o único critério de seletividade do caranguejo, captura a

partir de 60mm, nem sempre ser atendido. Enquanto as comunidades do interior da Resex, Torto e Caiçara da Praia têm como destino da extração o mercado de Fortaleza, o qual exige caranguejos com tamanhos maiores (acima de 70mm) e com integridade física mantida, conforme preconiza a Instrução Normativa MPA nº 9/2013 que estabeleceu normas de acondicionamento para fins de transporte terrestre e aquaviário de carga viva de indivíduos de caranguejo-uçá, nos estados do Pará, Maranhão, Piauí e Ceará, visando diminuir a mortalidade dos indivíduos durante o transporte para os centros consumidores, conseqüentemente, resultou na diminuição da produtividade do trabalho dos extrativistas que trabalham para os intermediários que fornecem para esses mercados.

A Captura por Unidade de Esforço (CPUE) estimada para o município de Ilha Grande (80 caranguejos/homem/dia) é aproximada a apresentada por Fogaça *et al.* (2018) que estimaram média de 77 caranguejo/homem/dia em monitoramento realizado com catadores de caranguejo que desembarcavam no porto dos Tatus, município de Ilha Grande.

A média de CPUE do caranguejo-uçá nos manguezais do Delta do Parnaíba, parâmetro para estimar a abundância relativa do estoque do recurso, é considerado satisfatório para o desenvolvimento da atividade de extração do caranguejo, confrontada às médias de captura em outras áreas de manguezais do Brasil (tabela 2).

Tabela 2 – Captura por Unidade de Esforço (CPUE) estimada por diversos autores em diferentes áreas de manguezais do Brasil

Pesquisadores	CPUE (caranguejos/homem/dia)	Local da pesquisa
Araújo e Calado (2008)	12 - 36	Complexo estuarino lagunar Mundáu, Manguaba (AL)
Farias <i>et al.</i> (2015)	51 -133	Delta do Parnaíba (PI/MA)
Fogaça <i>et al.</i> (2018)	77 (52 -102)	Delta do Parnaíba (PI)
Freitas <i>et al.</i> (2015)	20 - 400	Maracanã (PA)
Legat <i>et al.</i> (2006)	14,6 - 22,6	Delta do Parnaíba (PI/MA)
Lima, Monchel e Castro (2010)	125	APA das Reentrâncias Maranhenses (MA)
Maia, Lima e Silva (2016)	140 - 400	Resex Marinha de Tracuateua (PA)
Mello <i>et al.</i> (2006)	80 - 250	Camará, município de Marapanim (PA)
Dados da Pesquisa	68 (28-144)	Delta do Parnaíba (PI/MA)

Fonte: Elaboração própria (2015-2016).

As diferenças de CPUE entre as áreas de mangue devem-se as características ecológicas de cada região e pelas diferentes técnicas de captura adotadas. As pesquisas realizadas no Delta do Parnaíba, inclusive a obtida na presente pesquisa, descrevem o uso do “braceamento” auxiliado com “cambito” como a técnica de captura adotada, tanto que obtiveram resultados médios de CPUE aproximados. Exceto Legat *et al.* (2006) que apresentou CPUE abaixo da média das demais pesquisas e um superestimado número de catadores de caranguejo em operação na região, cerca de 4.500 trabalhadores.

Assim, constata-se que as diferenças de produtividade do trabalho entre as comunidades e localidades fornecedoras de caranguejo do Delta refletem as condições ecológicas dos manguezais, o uso das técnicas tradicionais de captura, a habilidade do catador e as exigências do mercado de destino a partir da implementação da IN MPA N. 9/2013, já que o mercado de Fortaleza passou a exigir caranguejos com tamanho acima de 70mm e integridade física mantida (Crespo; Gomes; Silva, 2021).

2.2 Estimativa de renda dos trabalhadores do mangue

Para calcular a renda do catador de caranguejo foi considerada a média do esforço de captura de caranguejo estimada em 17 cordas de caranguejo por dia de trabalho (68 unidades/homem/dia) e cinco dias de coleta por semana ou 20 dias de trabalho mensal.

Por fim, estimou-se a renda diária e a renda mensal, extrapolando-se para a renda mínima e máxima possível de ser auferida. Para tanto, foram considerados os preços médios, preços mínimos e máximos informados em cada comunidade fornecedora dos crustáceos.

Como demonstrado no gráfico 4, tem-se que as maiores rendas poderiam ser adquiridas pelos extrativistas da Reserva Extrativista, especificamente nas comunidades do Torto e de Caiçara da Praia, nas quais se estima uma renda mensal média de R\$1.700,00 (US\$446,19), aproximadamente 1,7 salários mínimos⁴. Essa estimativa é explicada por meio dos preços informados que são os maiores dentre as comunidades estudadas, sendo R\$1,00 a unidade de caranguejo de tamanho médio e R\$1,50 o caranguejo de tamanho grande. Esse fato se deve a maior organização dos extrativistas e do apoio recebido dos compradores locais.

Entretanto, tendo em vista aos preços mais elevados, os Intermediários de fora da região, que abastecem o mercado consumidor de Fortaleza, capital do Ceará, demandam uma menor quantidade de caranguejo nessas comunidades, comparada outras comunidades que praticam

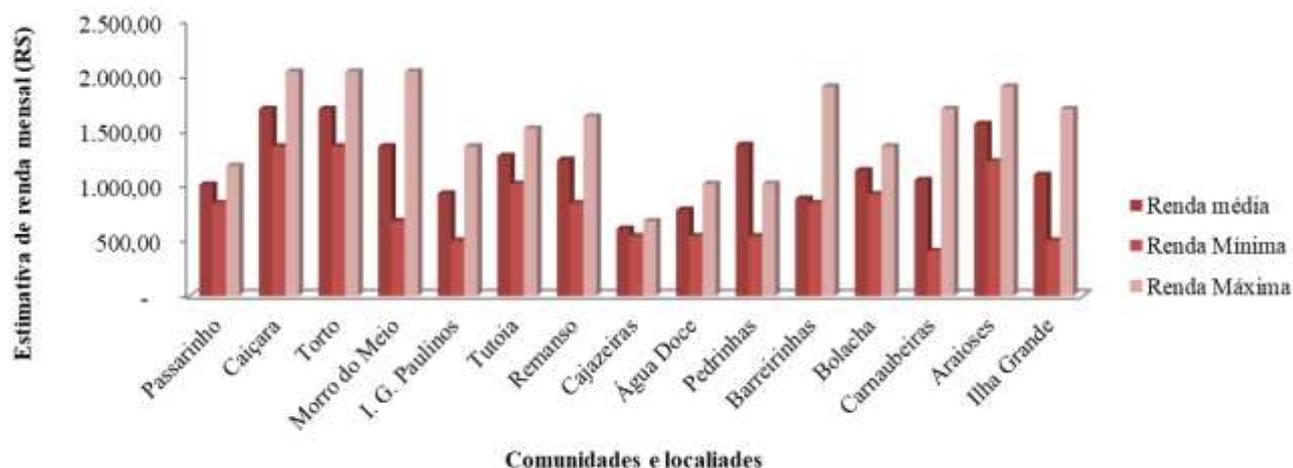
⁴ Valor do salário mínimo em janeiro de 2019: R\$ 998,00 (US\$ 261,94).
INFORME ECONÔMICO (UFPI) – ISSN 2764-1392
ANO 26 – VOLUME 48 – NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

preços mais baixos. Diante dessa demanda limitada, os extrativistas residentes nas comunidades Torto, Caiçara da Praia e Morro do Meio trabalham apenas três dias por semana para atender a quantidade demandada. Dessa forma, a renda real média estimada varia de R\$480,00 a R\$720,00 (US\$125,98 a US\$188,98) mensais, isto é, de 0,5 a 0,7 salário-mínimo, aproximada a renda dos extrativistas das comunidades de Cajazeiras e Água Doce, que apresentam as menores rendas estimadas.

As comunidades que desenvolvem regularmente o beneficiamento da carne do caranguejo apresentam os menores preços mínimos, variando de R\$0,30 a R\$0,40 a unidade. Destas, Cajazeiras e Água Doce têm a produção, quase em sua totalidade, voltada para o beneficiamento da carne de caranguejo, diferente de Barreirinhas e Carnaubeiras que visa o fornecimento dos indivíduos inteiros, *in natura* e resfriado, principalmente para o abastecimento do mercado consumidor de Fortaleza e do Litoral Piauiense, e aproveita os crustáceos desclassificados durante a seleção do tamanho para a produção da carne e das patinhas de caranguejo. Outros fatores podem influenciar a renda baixa dos extrativistas, o isolamento dos mercados consumidores e/ou por terem um único comprador atuando na comunidade.

Ao relacionar as rendas mensais estimadas, as rendas mínimas e as rendas máximas estimadas, consoantes aos preços médios, mínimos e máximos apontados pelos extrativistas, observa-se que há grandes diferenças de potencial para auferir renda pelos catadores de caranguejo (gráfico 4).

Gráfico 4 – Relação entre rendas estimadas para o catador conforme preço médio, preço mínimo e preço máximo, por comunidade/localidade fornecedora de caranguejo-uçá, Delta do Parnaíba



Fonte: Pesquisa de campo (09/2015-10/2016).

O principal fator para as diferenças de renda evidenciadas no gráfico 4, é a desorganização dos trabalhadores, que embora 62% participem de organizações de classe, sejam Colônias de Pescadores, Sindicatos ou Associações, são quase inexistentes espaços para discussão da atividade. Esse fato foi demonstrado na falta de conhecimento da cadeia de valor pelo extrativista, que desconhecia diferenças de valor pago ao produto dentro da própria comunidade, desconhecia o destino do caranguejo que ele mesmo extraía, além de aceitar a imposição do preço e da classificação do tamanho do produto por ele ofertado.

Diante do exposto, e em comparação com Cavalcante *et al.* (2011) e Ramos, Passos e Ribeiro (2016), a comercialização do caranguejo permanece auferindo poucos ganhos para os extrativistas que continuam com um nível de renda precário, submetendo-se a riscos constantes da atividade, à invisibilidade social do seu trabalho e a desvalorização profissional.

Conclusão

O estudo do extrativismo do caranguejo-uçá nas unidades de conservação do Delta do Parnaíba permitiu concluir que a implementação da IN MPA N.09/2013 possibilitou a valorização do caranguejo, a redução da mortalidade e o conhecimento da quantidade demandada pelo mercado consumidor.

Os trabalhadores do mangue possuem um profundo conhecimento sobre o ambiente e a ecologia, desenvolvidos pelo “fazer e saber fazer” de suas atividades e relacionadas ao ambiente vivido e construído, porém o perfil desse extrativista reflete a dificuldade de organização da classe e de gestão da atividade. Constatou-se ainda, que a renda do extrativista se manteve estável nas comunidades da APA e diminuiu nas comunidades da Resex. Esse fato é explicado pela menor quantidade demandada e pela redução da produtividade do trabalho, especialmente na Resex devido a não existência do aproveitamento do caranguejo fora do padrão exigido pelo mercado consumidor.

Portanto, a renda oriunda dessa cadeia produtiva continua concentrada nas mãos dos donos do capital (grandes intermediários e/ou donos de restaurantes localizados nos centros consumidores), constatada no poder de mercado desses atores ao determinarem a quantidade a ser capturada pelos extrativistas e os preços pagos pelos caranguejos. Embora haja significativa participação dos extrativistas em organizações coletivas, são poucos os espaços efetivos para discussão da atividade, facilitando o aumento do poder de mercado dos compradores e perpetuando a invisibilidade social dos catadores, as desigualdades de renda e a desvalorização profissional.

Agradecimentos

Os autores agradecem aos catadores de caranguejo do Delta do Parnaíba por sua cooperação e hospitalidade. A pesquisa de campo deste estudo foi realizada no âmbito do projeto de elaboração do plano de gestão do caranguejo-uçá na APA Delta do Parnaíba, resultado de ações conjuntas coordenadas pelo Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e financiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) por meio do Projeto para Conservação e Uso Sustentável Efetivos de Ecossistemas Manguezais no Brasil (PROJETO PNUD BRA/07/G32).

Referências

ALVES, R. J. M.; PONTES, A. N. Análise socioeconômica e produtiva de mulheres extrativistas de caranguejo *Ucides cordatus* da comunidade de Guarajubal, Marapanim, estado do Pará. **Informações Econômicas**, v. 45, n. 3, p.5-11, 2015.

ALVES, R. R. N.; NISHIDA, A. K. Aspectos socioeconômicos e percepção ambiental dos catadores de caranguejo-uçá, *Ucides cordatus* (Linnaeus, 1763) (*Decapoda, Brachyura*) do Estuário do Rio Mamanguape, Nordeste do Brasil. **Interciência**, v. 28, n. 1, p. 36-43, 2003.

CAVALCANTI, A. P. B. Dinâmica da paisagem: uma análise integrada da planície fluviomarina – área de proteção ambiental (APA) delta do rio Parnaíba, Piauí/ Maranhão – Brasil. In: SILVA, E. V. (org.). **Planejamento ambiental e bacias hidrográficas**. Fortaleza: Edições UFC, 2011. p. 121-149.

CÔRTEZ, L.H.O.; ZAPPES, C.A.; DI BENEDITTO, A.P.M. Extração e cadeia produtiva do caranguejo-uçá no norte do Rio de Janeiro. **Boletim do Instituto de Pesca**, v. 40, n. 4, p. 639-656, 2014.

CRESPO, F.L.S. **Diagnóstico socioeconômico da atividade de cata do caranguejo na área piloto Delta do Parnaíba**. Brasília: ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ Ministério do Meio Ambiente, 2012. (Relatório técnico), 24p.

CRESPO, M.F.V; GOMES, J.M.A.; SILVA, R.O. Value chain of the mangrove crab (*Ucides cordatus*): A case study of the Parnaíba Delta, Northeast Brazil. **Policy Marine**. Marine Policy. v.131, n.1, set., 2021.

CRUZ, M. S.; CARMO, F. S. C.; PINHEIRO, M. C. V.; SANTOS, M. A. S.; REBELLO, F. K. Perfil socioeconômico e percepção ambiental de tiradores de caranguejo-uçá no município de São Caetano de Odivelas, Pará, Brasil. **Nucleus Animalium**, v.10, n.2, p.87-96, 2018.

DIAS NETO, J. (Org.). **Proposta de Plano Nacional de Gestão para o uso sustentável do Caranguejo-uçá, do Guaíamum e do Siri-Azul**. Brasília: IBAMA, 2011.

FISCARELLI, A. G; PINHEIRO, M. A. A. Perfil socioeconômico e conhecimento etnobiológico do catador de caranguejo-uçá, *Ucides Cordatus* (Linnaeus, 1763), nos Manguezais de Iguape (24° 41' S), SP, Brasil. **Actualidades Biológicas**, v. 24, n. 77, p. 129-142, 2002.

FISCARELLI, A.G. **Rendimento, análise químico-bromatológica da carne e fator de condição do caranguejo-uçá, *Ucides cordatus* (Linnaeus, 1763) (Crustacea, Brachyura, Ocypodidae)**. 2004, 92f. Dissertação (Mestrado em Zootecnia-produção animal), Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, 2004.

FOGACA, F. H.S. FERNANDES-GÓES, L. C.; SOUZA, L. O.; SILVA, K. P.; GÓES, J.M.; PEREIRA, A.M.L.; MAI, M.G.; MAGALHÃES, J. A. Monitoring mangrove crab *Ucides cordatus* Linnaeus, 1763 (Crustacea: *Ucididae*) landing in the Parnaíba River Delta: fishing characteristics, social and economic aspects. **Nauplius**, v. 26, p.1-15, 2018.

FREITAS, Á. C.; FURTADO-JÚNIOR, I.; TAVARES, M.C.S.; BORCEM, E.R. Análise socioeconômica e esforço de pesca na captura do caranguejo-uçá – *Ucides cordatus* (Crustacea: Ucididae) – na Reserva Extrativista Maracanã – costa amazônica do Brasil. **Boletim Museu Paraense Emílio Goeldi - Ciências Humanas**, v. 10, n. 3, p. 711-722, 2015.

LEGAT, J. F. A.; PUCHNICK-LEGAT, A.; CASTRO, P. F.; GÓES, J. M.; FERNANDES-GÓES, L. Current fishery status of *Ucides cordatus* (Linnaeus, 1763) (Brachyura, Ocypodidae) in the Parnaíba Delta Region, Brazil. **Nauplius**, v. 13, n.1, p. 65-70, 2005.

LEGAT, J.F.A.; MOTA, R. I.; PUCHNICK, A.; BITTENCOURT, C.; SANTANA, W.S. Considerations about *Ucides cordatus* Fishing in the Parnaíba River Delta Region, Brazil. **Journal of Coastal Research**, Special Issue, v.III, n. 39, p. 1281-1283, 2006.

LIMA, E. A. M.; BRANDÃO, R. L. Geologia. In: PFALTZGRAFF, P. A. S; TORRES, F. S. M.; BRANDÃO, R. L. (orgs.). **Geodiversidade do Piauí**. Recife: CPRM, p. 15-24, 2010.

LINHARES, J. C. S. FERNANDES GÓES, L. C.; GÓES, J. M.; LEGAT, J. F. A. – Perfil socioeconômico e saber etnobiológico do catador de caranguejo-uçá, *Ucides cordatus* (Linnaeus, 1763) da Área de Proteção Ambiental (APA) do Delta do Rio Parnaíba. **Sitientibus Serie Ciências Biológicas**, v. 8, n. 2, p. 135-141, 2008.

MORAES, S. C.; ALMEIDA, N. J. R. Saberes e sustentabilidade no manguezal da São Caetano de Odiveiras-PA. **Revista Movendo Ideias**, v. 17, n. 1, p. 1-15, 2012.

PINHEIRO, M.A.A.; FISCARELLI, A.G. **Manual de apoio à fiscalização do Caranguejo-Uçá (*Ucides cordatus*)**. Jaboticabal: UNESP/ CEPSUL/IBAMA. 2001.

PINHEIRO, M.A.A.; FISCARELLI, A.G. **Manual de apoio à fiscalização do Caranguejo-Uçá (*Ucides cordatus*)**. Jaboticabal: UNESP/ CEPSUL/IBAMA. 2001.

RAMOS, M. O.; PASSOS, P.H.S.; RIBEIRO, S.C. A. Onde os fracos não têm vez: socioeconomia e produção dos catadores de caranguejo-uçá (*Ucides cordatus*) no município de Quatipuru-PA. **Trabalho & Educação**, v.25, n.2, p. 175-189, 2016.

SANTOS, M. S.; SCHIAVETTI, A.; ALVAREZ, M. R. Surface patterns of *Sotalia guianensis* (Cetacea: Delphinidae) in the presence of boats in Port of Malhado, Ilhéus, Bahia, Brazil. **Latin American Journal of Aquatic Research**, v. 41, n.1, p. 80-88, 2013.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y. **Manguezal**: ecossistema entre a terra e o mar. São Paulo: Caribbean Ecological Research, 1995.

SOARES, J. C. C. GOMES, J.M.A. A pobreza e as condições de trabalho dos catadores de caranguejo no povoado de Carnaubeiras, Araisos - MA. **O Social em Questão**, ano XVIII, n.31, p. 179-202, 2014.

SOUSA, R.S.; VALLADARES, G.S.; AQUINO, R.P. Mapeamento das unidades geomorfológicas da planície costeira do estado do Piauí. **Revista Geonorte**, v. 5, n. 15, p. 110-114, 2014.

Uma análise comparativa de âmbito socioeconômico entre bairros periféricos e bairros centralizados de São Paulo (Brasil)

A comparative analysis of the socio-economic environment between peripheral and centralized neighborhoods in São Paulo (Brazil)

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.5617>

Kevin Willian Mendes Cunha¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo aprofundar o pensamento crítico em relação ao contraste existente nas condições sociais e econômicas, a partir da abordagem do desenvolvimento socioespacial no Município de São Paulo e em seus devidos Distritos e Unidades Administrativas (Subprefeituras). Para ilustrar o divergente cenário socioeconômico dos moradores, fez-se uma análise quantitativa, na qual foram utilizados dados distritais, com ênfase para a relação entre centro e periferia. O resultado realça a disparidade nas condições de vida dos moradores com relação aos seus devidos locais de residência. Dessa forma, a discrepância reflete a situação desfavorável a respeito da realidade socioeconômica, infraestrutura e a segregação urbana presentes na cidade de São Paulo. Em síntese, o contexto e fatos históricos serão abordados em conjunto com gráficos, dados econômicos e sociais, de modo que serão utilizados no presente artigo como ferramenta para coleta de informações, a fim de traçar novas perspectivas sobre a hegemonia da renda média nas regiões afastadas do centro da capital, para assim, absorver os efeitos do desempenho importante de um bairro, sobretudo periférico, em uma grande capital no país.

Palavras-chave: São Paulo; Economia; Desenvolvimento Urbano; Bem-estar social; Mobilidade.

Abstract: The aim of this article is to deepen critical thinking in relation to the contrast in social and economic conditions, based on an approach to socio-spatial development in the Municipality of São Paulo and its Districts and Administrative Units (Subprefectures). To illustrate the divergent socio-economic scenario of the residents, a quantitative analysis is carried out, using district data, with an emphasis on the relationship between the center and the periphery. The result highlights the disparity in the living conditions of residents in relation to their respective places of residence. In this way, the discrepancy reflects the unfavorable situation regarding the socioeconomic reality, infrastructure and urban segregation present in the city of São Paulo. In summary, the context and historical facts will be addressed together with graphs, economic and social data, so that they will be used in this article as a tool for collecting information, in order to draw new perspectives on the hegemony of average income in regions far from the center of the capital, in order to absorb the effects of the important performance of a neighborhood, especially peripheral, in a major capital in the country.

Keywords: São Paulo; Economy; Urban development; Social welfare; Mobility.

Artigo recebido em 01/04/24. Artigo aceito em 31/05/2024.

¹ Graduando em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Santa Maria (UFMS).

E-mail: kevinwillian0602@gmail.com ; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9093-3126>

INFORME ECONÔMICO (UFPI) – ISSN 2764-1392

ANO 26 – VOLUME 48 – NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

Introdução

São Paulo é hoje a quinta maior cidade do mundo e a maior da América Latina. Com uma concentração de habitantes que ultrapassa os 12 milhões, uma área de 1.523,3 km², uma densidade de 7.398,26 habitantes/km², e, quando se inclui a região metropolitana, esse número pode ser maior que 20 milhões.

Nesse sentido, sob aspectos econômicos, a cidade obteve em 2022 um Produto Interno Bruto (PIB) de 1,6 trilhões, segundo o Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), portanto representa quase 1/6 do PIB brasileiro, que foi de cerca de 10 trilhões no mesmo período.

Dessa forma, é uma metrópole que detém boa parte da produção do país, no entanto, no decorrer da pesquisa, serão abordados aspectos socioeconômicos, pois se torna importante abordar o aspecto cotidiano, bem como o bem-estar social de quem habita a grande metrópole.

Sob esse viés, Dias e Sakr (2014) dissertaram a respeito da oposição que acontece quando a cidade se afirma como um importante polo econômico e financeiro mundial, e enquanto isso apresenta imagens perceptíveis a respeito das condições de desigualdades socioeconômicas.

À vista disso, é importante mencionar que a cidade tem poucas regiões com as melhores situações em relação à mobilidade, acesso à cultura, bem como oportunidades de trabalho. Esse fato dificulta o acesso, prioritariamente, a regiões mais culturais, isso direciona a falta de aproximação a outras condições, o que gera um afastamento do lazer, saúde e educação.

Por meio de análise quantitativa, buscou-se demonstrar que a distância entre o centro e a periferia está diretamente ligada à renda, mobilidade e bem-estar social dos moradores dessas regiões. Assim, percebe-se que quanto mais distante do centro, menor são a renda, a infraestrutura e o acesso à educação, cultura e lazer.

Nesse íterim, ao discordar sobre a relação, especialmente do centro paulista até os bairros mais afastados, nota-se que os aspectos socioeconômicos envolvidos apresentam as análises das relações entre componentes relacionados aos problemas sociais de ambas as regiões, bem como os dados de elementos econômicos.

Dessa forma, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é um índice que agrega educação, renda e expectativa de vida ao nascer. Para começar, utiliza entendimentos básicos referentes às condições de vida e, dessa forma, consegue fornecer uma fácil visualização no que diz respeito à comparação socioeconômica no ambiente urbano da cidade de São Paulo.

Para delimitar as classes sociais e suas localidades, é necessário um estudo isolado, nas devidas subprefeituras, sobre a renda *per capita* dos residentes. Outro atributo a ser discutido é o

índice de mobilidade obtido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano a partir da Pesquisa de Origem e Destino do Metrô de São Paulo, que por sua vez, calcula a média de viagens por habitantes, pois agrega as viagens individuais e coletivas. Dessa forma, pode-se visualizar de que maneira o afastamento espacial e outras condições como renda podem influenciar nos deslocamentos dos habitantes da cidade de São Paulo.

Além disso, é preciso destacar que durante o desenvolvimento da pesquisa serão utilizados artigos, sites com dados para ilustração das ideias apresentadas, tal como autores(as) que demonstrem uma análise sobre o direito à cidade, segregação urbana, desigualdade e desenvolvimento municipal.

Desse modo, o estudo se faz necessário na medida em que utiliza sistemas de serviços de transporte, mobilidade e acessibilidade como exemplo de imagens bem construídas de uma sociedade em construção, a qual precisa de um sistema que possibilite equidade e direito à moradia, lazer e saúde para todos.

Ademais, vale ainda ressaltar que os processos urbanos, espaciais e sociais, os quais serão apresentados no decorrer do estudo, não estão em exclusividade na cidade de São Paulo, pois de formas semelhantes podem ser encontrados em outras capitais brasileiras.

Sob essa ótica, este estudo aborda os problemas de bem-estar social, renda, economia, desenvolvimento social e outras características, que podem facilmente ser convergentes com Rio de Janeiro ou Porto Alegre, por exemplo, tal como aborda questões de mobilidade e acessibilidade nos transportes públicos, uma vez que se torna necessário discordar sobre a qualidade de vida.

1 São Paulo e seu processo de segregação

Segundo Baltazar (2021, p. 110), “A cidade de São Paulo, com seu crescimento exponencial, deparou-se com a falta de terras, ocasionando um movimento de casas em territórios extremos da cidade”.

Dessa forma, torna-se necessário enfatizar o processo no qual se deu início à formação das periferias e das regiões nobres na cidade de São Paulo. Em 1960, as regiões centrais da capital paulista tiveram um grande aumento de criminalidade e a falta de gestão na infraestrutura em edifícios e espaços públicos afetou a qualidade de vida dos habitantes e a atratividade da região.

Após tal fato, surgiu uma oposição com a região sudoeste. Enquanto a região central enfrentou desafios como transporte e perda de varejo legal, a segunda se consolidou como um local privilegiado, que abrigava a elite de São Paulo. Essa disparidade pode ter resultado de políticas

urbanas diferentes, investimentos em infraestrutura e planejamento urbano.

No mesmo momento em que uma elite se desvinculava do centro e se deslocava em direção ao sudeste, surgia uma sucessão de ocupações desregradas e sem qualquer apoio de infraestrutura, portanto, cada vez mais a cidade tornava-se uma metrópole na qual boa parte de sua população residia em locais de risco e insalubres. Tal fato acarretou um caminho sem volta para essas novas zonas habitacionais, pois havia pouco acesso à educação, saúde e segurança.

Jacobi (2000) diz que a condução da urbanização pela ampliação das periferias causou um ambiente urbano na cidade de São Paulo muito segregado e prejudicado. O autor ainda ressalta que esses fatores implicam diretamente na qualidade de vida dos moradores dessas habitações ecológicas.

A segregação socioespacial teve seu conceito resultante da ideia de que de um lado há o centro e, do outro lado, há a periferia. Porém, hoje já existe uma nova visão dessa segregação. Villaça (2011) denomina a segregação socioespacial moderna, exposta por meio dos condomínios fechados. Dessa forma, ao partir de ambos os contextos de segregação, pode-se resumir bem o ambiente socioespacial com o qual os moradores da região metropolitana de São Paulo convivem diariamente. Villaça (2011, p.39-40) aborda esses tópicos de segregação:

Em que os condomínios fechados se distinguem das tradicionais formas de segregação, por classe e por bairro, que existem há mais de um século em nossas cidades? Em que se distinguem do Jardim América, Pacaembu ou Alto de Pinheiros? Só no tocante à proteção contra a violência? Aos controles de portaria?...Quais são os limites dos estudos da segregação por bairro, por classe social, ou daqueles que abordam os condomínios fechados ou o centro versus periferia? Já mostramos antes que essa visão é falsa. A descrição centro versus periferia não permite, por exemplo, que se articule a segregação com as estruturas urbana e social. Essa descrição não explica, por exemplo, por que o centro tradicional de nossas cidades cresce mais numa determinada direção do que em outras (ou isso nada tem a ver com a segregação urbana?).

Essa profundidade no tema torna necessária uma subdivisão entre o lado social e o lado espacial. Portanto, ao falar em lado social, tem-se uma sociedade dividida entre a camada de renda alta e o “resto”, denominada renda baixa. Já o lado espacial é algo mais complexo, logo uma metrópole como São Paulo tem uma dificuldade de fazer essa separação e faz a divisão por meio de territórios densos. Para exemplificar, é notado que no quadrante sudoeste se concentra a maior repartição com renda alta da população paulistana, enquanto regiões afastadas e localizadas nos extremos da cidade representam as divisões com renda baixa.

A partir dessas informações, pode-se reforçar que, mesmo que o centro histórico de São Paulo não seja o mais bem concebido da capital nos dias atuais, ele se torna referência para uma análise no ponto de vista da renda e de fatores socioeconômicos.

2 A localização dos empregos e seu efeito sobre a escolha por moradia

Villaça (2011) em conjunto com a experiência de residir na Grande São Paulo, expõe a forma como os empregos são distribuídos e como isso impacta na escolha pelas moradias na estrutura urbana.

É fácil perceber que a zona leste detém, de forma geral, as menores rendas da cidade, mas quais condições se dão para essa realidade? Ao analisar em relação à localização das moradias e dos empregos, nota-se que a principal diferença é o interesse do consumidor e do empresário, no qual fica claro que o setor responsável pelo comércio e pela prestação de serviço detém um interesse tanto para os consumidores quanto para o emprego em si.

Dessa forma, o setor secundário, referente à produção, tem apenas o interesse dos trabalhadores, uma vez que o setor não oferece atendimento ao público, portanto, a classe alta da cidade não procura residir nessas zonas com proximidade ao setor secundário.

Do mesmo modo, observa-se que os empregos dos mais pobres têm sua concentração em ambos os setores, enquanto o trabalho dos mais ricos possui concentração apenas no setor terciário. Não é coincidência que a residência e o emprego da população com as maiores rendas sejam na mesma região.

A Avenida Brigadeiro Faria Lima, localizada na região sudoeste da cidade, é o principal centro financeiro e comercial de São Paulo, e isso, por sua vez, torna atraente a moradia dos mais ricos. Dessa forma, tanto os empregos quanto os estabelecimentos de consumo e serviços dessa classe se localizam junto a suas moradias, uma vez que seu dinheiro os deixa independentes e livres para fazer suas escolhas de moradia e lazer.

Ao tratar dos trabalhos destinados à indústria, tem-se uma proximidade dessas atividades com as periferias e zonas de baixa renda. Isso é nutrido pelo fato de que esses empregos do setor secundário são feitos quase que integralmente por pessoas de baixa renda. A classe alta não exige essas localizações, por isso essas áreas são desvalorizadas e “deixadas” ao público de menor renda.

Consoante o que foi passado, Villaça (2011, p. 52-53) debate o motivo pelo qual a zona leste é considerada como a região onde se tem as menores rendas de São Paulo:

Isso mostra por que a Zona Leste – que quase não tem indústrias –, do Belém/Mooça a Mogi das Cruzes, é a grande região dos mais pobres da metrópole. Servida por apenas uma linha de metrô (incompatível com suas dimensões demográficas) e por um péssimo serviço ferroviário suburbano, é a região dos “derrotados”, ou seja, dos que perderam a disputa (de pobre versus pobre) pela proximidade do emprego industrial e da maior concentração de empregos terciários da metrópole (que na época já era também sua maior concentração desses empregos dos mais pobres: o centro “velho”).

Portanto, a demanda por moradia em zonas industriais, principalmente nos municípios do ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema) e Osasco, se dá por grupos com uma renda baixa. Por conseguinte, os residentes da zona leste da capital não habitam as principais zonas industriais e tampouco as áreas do setor terciário.

3 Transporte público: mobilidade, acessibilidade e o caso do “Fura-Fila”

Ao tomar como premissa que os deslocamentos nas grandes metrópoles se dão majoritariamente através da ligação entre residência e locais de trabalho, é necessária a compreensão e a verificação do transporte público, principalmente nas linhas onde se tem a ligação com o centro (setor terciário).

Nesse ínterim, ficam evidenciadas as prioridades da administração pública em melhorias no transporte privado, e ao fazer isso, causam uma desvantagem para o transporte público coletivo.

Villaça (2011) ainda ressalta as obras de rodoanéis e vias expressas e faz uma comparação dos metrô em São Paulo e Santiago (Chile): este tem uma extensão de cerca de 103 km, enquanto que aquele — na época (hoje as extensões já se igualam) — tinha menos de 90km, mesmo com uma população quatro vezes maior que a de Santiago (quando se compara apenas regiões metropolitanas).

Ao vislumbrar os fatos acima relatados, é possível discordar a respeito do tráfego urbano, que nitidamente é um ambiente conflitante na medida em que os indivíduos buscam a maximização do tempo e a acessibilidade aos instrumentos oferecidos.

A zona leste de São Paulo é considerada uma região com pouco apoio do poder executivo municipal. Isso se agrava quando se observa pelo lado do público mais distante do centro e que necessita dos transportes públicos para se deslocar. A zona leste detém atualmente duas linhas de metrô, a linha 3-Vermelha e a linha 15-Prata. Porém o foco em questão é a linha alterada recentemente, a linha 15-Prata, que teve seu projeto inicial em meados da década de 90, mais especificamente em 1995. No decorrer desse projeto houve falhas referentes principalmente aos intermediários e ao atraso nas obras.

O projeto tinha o nome inicial de “Fura-Fila” e foi proposto pelo então prefeito, Paulo Maluf (PDS/PPB/PP²), em 1995. Esse projeto almejava a construção de um sistema elevado com veículos sobre pneus-VLP/BRT (Veículo Leve sobre Pneus/Bus Rapid Transit) e que faria ligação do centro com a zona leste.

As primeiras movimentações foram feitas apenas em 1997, quando se deu a candidatura e a

² Partido Democrático Social (PDS) /Partido do Povo Brasileiro (PPB) /Partido Progressistas (PP).
INFORME ECONÔMICO (UFPI) – ISSN 2764-1392
ANO 26 – VOLUME 48 – NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

eleição para prefeito do secretário de finanças e sucessor de Maluf, Celso Pitta (Partido do Povo Brasileiro – PPB), isso daria, assim, a garantia na continuação do programa. Durante os primeiros anos, quase não houve avanço nas obras do projeto e, no final da gestão de Pitta — final do ano 2000 — a edificação possuía apenas os pilares de sustentação do elevador, e para além disso, já havia uma dívida exorbitante com a construtora.

Após esses fatos, com a oposição vencida nas eleições no ano de 2000, se deu início a administração municipal de Marta Suplicy (Partido dos Trabalhadores – PT). Já nos primeiros passos do governo, houve uma mudança no nome do projeto, antes “Fura-Fila” e depois “Paulistão”, e além disso, foram feitas mudanças quanto à trajetória e aos veículos utilizados.

Diante disso, Higa (2012) informa sobre a redução de extensão das duas linhas, uma iria do Parque Dom Pedro — esta localizada na região central — até o Sacomã, localizada no sudeste da cidade; e a outra linha ligaria o mesmo Parque Dom Pedro à Cidade São Mateus, esta última com integração com a região leste.

A outra mudança foi nos veículos, pois no programa original se operaria com carros elétricos e a nova proposta era empregar veículos movidos a combustível. Em vista disso, houve uma revisão no projeto original, porém, quando se trata da parte prática, não houve tantas mudanças quanto à obra e à utilidade do projeto.

Higa (2012) ainda destaca que, nesse período do poder executivo municipal, não se teve a concretização do projeto, uma vez que foi relatado que a gestão original não deixou claros os objetivos e as especificações e, principalmente, os custos que isso geraria para o poder público.

Em suma, depois de praticamente três administrações, houve pouco avanço e muita contradição. Dessa forma, o projeto só teve seu devido avanço na gestão de José Serra (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), no qual foi novamente rebatizado com o nome de “Expresso Tiradentes”, pois havia a ideia inicial de ir até a Cidade Tiradentes — o que seria um novo desenho do trajeto. Em 2007, portanto praticamente dez anos do início das obras, o primeiro trecho foi entregue com uma extensão de 12 km, partia do bairro Parque Dom Pedro e ia até o Sacomã.

Apenas em 2009 foi anunciada a continuidade no projeto, porém, agora prosseguiria com o trajeto restante a partir do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ou, como hoje é conhecido popularmente, monotrilho.

Atualmente, o projeto consiste basicamente em duas vertentes distintas: a primeira, o Expresso Tiradentes, seria mais parecido com o esquema inicial ao fazer utilização de ônibus e a segunda, a linha 15-prata, a qual entrou em operação em 2015, que parte da Vila Prudente e vai até o

bairro Oratório, no qual a sexta e última linha do metrô foi inaugurado, e é a única que opera por monotrilho.

Progressivamente deram continuidade às obras. Desse modo, foram construídas outras nove estações, com a última inaugurada em dezembro de 2021, e com ainda outras duas estações em construção e outras quatro com obras interrompidas e sem prioridade.

Em vista disso, são evidentes as falhas no que diz respeito ao transporte público de São Paulo. Higa (2012, p. 79) diz:

Do ponto de vista da mobilidade urbana e da engenharia de transporte, pode-se afirmar que a construção do “Expresso Tiradentes” é um importante “fixo geográfico” que poderá trazer benefícios para a população que será atendida após sua finalização. Porém, o ritmo das obras e as diversas modificações de projeto e de conceito que já ocorreram desde o início de sua construção, tornam o futuro VLT uma incógnita na organização do espaço da cidade.

Por mais benefícios que o projeto tenha tido e que venha a ter, foi um trabalho que começou de uma forma errada, no que diz respeito aos fatores econômicos e ao planejamento que seria necessário, portanto, tornou-se uma obra um tanto inviável nas condições em que foi empregada.

Diante desse fato, havia uma “incógnita” pelo simples fato de a população não conseguir enxergar o sentido real de tudo aquilo, uma vez que teve seu início no final dos anos 90 e, até aquele momento, segundo Higa (2012), boa parte da população não tinha nem ideia do tempo necessário quanto à utilização do serviço e finalização das obras.

O ponto é que o descaso foi visto de uma forma bem mais explícita do que qualquer tentativa na melhoria do bem-estar social, apesar de que a região (leste) era carente do apoio do serviço público. É importante salientar que os descasos não aconteceram exclusivamente na zona leste, porém essa região foi destacada neste artigo por ser historicamente uma área com os casos mais evidentes.

Higa (2012, p. 72) ainda apresenta Villaça (2005) quando retrata a respeito da tomada de decisões da do poder público e seus específicos:

[...] a necessidade das tomadas de decisões serem “de baixo para cima” para que os interesses sejam determinados pela “maioria oprimida” e não mais pela “minorias dominante”. Entretanto, como essas decisões podem ser tomadas se as classes desfavorecidas não têm representação, e não fazem parte dos quadros políticos, técnicos e burocráticos na administração municipal? Além de não comporem esses quadros, essas classes tampouco têm tempo hábil – e talvez lhes falte organização política justamente por essa carência – para participar dos debates públicos que podem determinar a conduta de determinadas políticas.

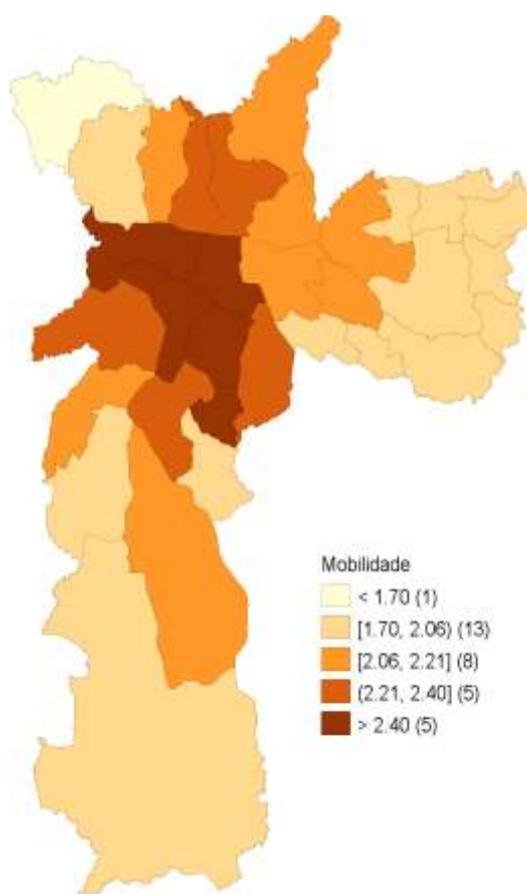
A partir dessas informações, pode-se chegar ao questionamento do tempo gasto com a locomoção, principalmente o relacionado ao emprego. É comum uma pessoa que reside nos

INFORME ECONÔMICO (UFPI) – ISSN 2764-1392
ANO 26 – VOLUME 48 – NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

extremos da cidade gastar cerca de cinco a seis horas do seu dia no deslocamento para o trabalho. Com isso, bairros periféricos são comumente conhecidos como "bairros dormitórios", nos quais os moradores se deslocam para regiões mais centrais para trabalho e lazer, indicando assim a falta de diversas oportunidades econômicas e sociais dentro do próprio bairro.

Dessa forma, para suprir carência nas condições de vida, o bairro “dormitório é idealizado justamente como se fosse um local de descanso, uma vez que os indivíduos gastam oito horas diárias referentes a sua jornada de trabalho, adicionadas a mais cinco horas que se destinam ao deslocamento, e o que resta para esses indivíduos é basicamente o tempo de dormir e comer.

Mapa 1 – Índice de mobilidade por subprefeituras – 2017



Fonte: Elaboração própria através do software GeoData (2024).

Nota: Dados adquiridos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano-SMDU/Geoinfo, filtrados da Pesquisa Origem e Destino do Metro-SP (2017).

O sistema de transporte público, bem como a acessibilidade, é um fator específico no que diz respeito à mobilidade da classe trabalhadora e ao afastamento espacial entre a habitação e os locais de atividades econômicas.

Vasconcellos (2001, p. 40) diz que “na visão tradicional, a mobilidade é tida simplesmente como a habilidade de se movimentar, em decorrência das condições físicas e econômicas”, dessa

forma, pessoas com restrições físicas ou baixo poder aquisitivo teriam menos mobilidade do que as pessoas com uma renda alta ou nenhuma limitação física.

Vasconcellos (2001) ainda destaca cinco fatores relevantes que influenciam na mobilidade dos indivíduos: o poder aquisitivo, a profissão, o grau de escolaridade, o gênero e a idade. Portanto, conforme essa linha, a mobilidade é diretamente proporcional à renda e tem uma alta significância quanto aos atributos econômicos e sociais. Entretanto, para resumir algumas situações, esse pensamento é um tanto restrito pelo fato de que a disponibilidade de dinheiro ou condições físicas não têm tanta importância se os meios de transporte e outros fatores não forem apropriados.

Um segundo ponto é o fato de que nem sempre altos índices de mobilidade estão ligados às condições sociais mencionadas anteriormente, isso expressa as fragilidades do sistema, uma vez que resulta em mobilidade abundante com a finalidade de acesso aos locais, predominantemente necessária para a sobrevivência.

Pensar qualidade de vida sem pensar em mobilidade e acessibilidade é impossível, pois são elas que garantem a liberdade ao cidadão, são também elas que se tornam presentes no movimento de ir e vir, seja ao deslocar-se para o emprego, seja na busca de uma forma alternativa de entretenimento fora de seu bairro (Araújo *et al.*, 2006, p. 4).

Por conseguinte, faz-se necessária uma análise da mobilidade em conjunto com os fatores de acessibilidade, para que seja compreendida como um mecanismo que facilite a chegada aos destinos, pois a acessibilidade estabelece a comodidade, com base no tempo, custo e longevidade em encontrar os deslocamentos necessários.

Assim, para obter uma qualidade de vida, no que diz respeito aos meios de subsistência, torna-se fundamental uma dissertação fundamental sobre o sistema de transporte da cidade, com o intuito de indagar a sua influência na composição das mobilidades urbanas e conseqüentemente no impacto proporcionado pela acessibilidade e mobilidade no conjunto populacional.

Por fim, em uma metrópole com as dimensões de São Paulo, a acessibilidade está diretamente correlacionada com a qualidade de vida dos habitantes, uma vez que permitiria alocar o tempo de trabalho e lazer de forma eficiente.

O transporte coletivo, como ressaltado por Cardoso (2008, p. 57), “exerce papel de fixação do homem no espaço urbano, podendo influenciar na localização das pessoas, serviços, edificações, rede de infraestruturas e atividades urbanas”. Dessa forma, o serviço de transporte público se torna um meio para possibilitar a mobilidade da população a fim de conseguir agregar mão de obra e capital. Portanto, é uma forma de viabilizar a atividade econômica e, em contrapartida, abdicar de algumas carências como educação, saúde e lazer.

4 Dados socioeconômicos e comparativos entre as localidades de São Paulo

Mapa 2 - São Paulo dividido por regiões, subprefeituras e distritos - 2023



Fonte: Prefeitura de São Paulo/SMDU/DEINFO (2023).

Ao analisar as posições espaciais na cidade de São Paulo referentes às classes sociais, pode-se utilizar dados para evidenciar a segregação e a dominação social que ocorrem e assim ressaltar a concentração de moradia dos indivíduos das diversas classes sociais.

Compreender esses dados é essencial para que formuladores de políticas, planejadores urbanos e pesquisadores desenvolvam intervenções e estratégias direcionadas para reduzir as desigualdades, melhorar a infraestrutura e a qualidade de vida geral dos residentes em diferentes bairros de São Paulo.

Uma comparação da renda *per capita* em um período de dez anos entre várias unidades administrativas da cidade de São Paulo é apresentada na Tabela 1. Assim, as disparidades nos níveis de renda entre as unidades administrativas são destacadas. A tabela pode ser usada para examinar o desenvolvimento econômico, especialmente em termos de distribuição de renda e os contrastes na cidade de São Paulo durante esse período de tempo.

Tabela 1 - Renda per capita das subprefeituras entre 2000 e 2010

Nº	Unidade Administrativa	Renda - 2000	Renda - 2010
1	Cidade Tiradentes	442,20	516,64
2	Parelheiros	453,94	499,68
3	Guaianases	457,22	554,23
4	Itaim Paulista	474,77	587,95
5	Perus	516,30	615,08
6	São Miguel Paulista	543,62	641,58
7	São Mateus	552,87	673,75
8	M'Boi Mirim	561,43	624,23
9	Brasil	592,46	793,87
10	Capela do Socorro	653,05	824,23
11	Cidade Ademar	679,31	971,76
12	Itaquera	680,18	784,72
13	Freguesia do Ó / Brasilândia	722,29	840,72
14	Ermelino Matarazzo	752,05	837,54
15	Vila Prudente	826,22	980,34
16	Pirituba / Jaraguá	855,74	989,02
17	Campo Limpo	906,33	1.236,35
18	Jaçanã / Tremembé	940,36	892,54
19	Penha	943,56	1.064,38
20	Vila Maria / Vila Guilherme	950,69	1.072,66
21	Casa Verde	957,39	1.104,70
22	Aricanduva / Vila Formosa	1.193,39	1.411,11
23	São Paulo (SP)	1.216,54	1.516,21
24	Ipiranga	1.266,19	1.482,28
25	Jabaquara	1.308,99	1.539,14
26	Santana / Tucuruvi	1.749,32	2.134,88
27	Mooca	1.804,57	2.262,48
28	Butantã	1.866,56	2.634,84
29	Sé	2.628,91	2.894,76
30	Lapa	2.670,35	3.468,59
31	Santo Amaro	2.922,24	3.688,01
32	Vila Mariana	3.653,98	5.065,00
33	Pinheiros	4.806,39	6.125,59

Fonte: Elaboração Própria utilizando dados na plataforma Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; FJP; IPEA, 2013), 2024.

Os dados de renda *per capita* visualizados na Tabela 1 foram filtrados através do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, e realizada a filtragem dos dados das janelas: Unidades Administrativas Municipais/São Paulo (RM - São Paulo)/Renda/Nível e desigualdade/Censo/ Renda per capita/ 2000-2010. Vale ser ressaltado que a tabela contém dados até 2010, onde a subprefeitura de Sapopemba não existia, dessa forma, o Mapa 2 já está atualizado com subprefeitura de número 32.

Ao analisar os dados da Tabela 1, os quais estão inseridos na localização no Mapa 1, pode-se notar que as cinco unidades administrativas com as menores rendas (Cidade Tiradentes, Parelheiros, Guaianazes, Itaim Paulista e Perus) estão situadas nos extremos da cidade, e três delas fazem parte da zona leste que, conforme já foi mencionado, é a região historicamente deixada de lado pela administração pública.

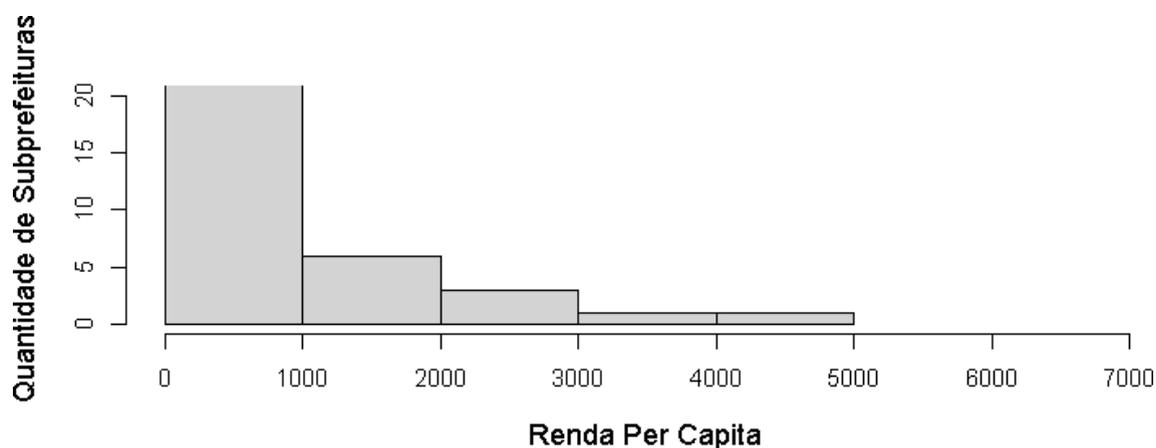
Em relação às cinco subprefeituras com as maiores rendas (Pinheiros, Vila Mariana, Santo Amaro, Lapa e Sé), nota-se que três delas têm proximidade com o centro, uma é o próprio centro e a outra tem localização geográfica na zona sul.

As mudanças na renda *per capita* entre os anos 2000 e 2010 constituem outro ponto relevante para a análise. Nesse ínterim, houve um aumento geral na renda *per capita* na cidade de São Paulo, porém, as subprefeituras apresentaram diferenças bem perceptíveis. No período analisado, o crescimento de renda *per capita* no Brasil foi de 34%, já a cidade de São Paulo teve um crescimento na renda *per capita* próximo a 25%.

Entretanto, comparando o aumento da renda em distritos periféricos e centralizados, temos uma discrepância grande em termos reais e percentuais. Enquanto as cinco subprefeituras com menores rendas obtiveram um aumento de 18%, as subprefeituras com cinco maiores rendas mostraram um crescimento de 26%.

Em termos reais, Cidade Tiradentes, Parelheiros, Guaianazes, Itaim Paulista e Perus apresentaram um aumento médio de apenas R\$85,83. Já as subprefeituras de Pinheiros, Vila Mariana, Santo Amaro, Lapa e Sé, mostraram um crescimento médio de R\$912,02. Por fim, é evidenciada a distribuição desigual de riqueza e oportunidades econômicas em São Paulo. Isso significa a divisão socioeconômica existente entre as diferentes áreas da cidade, com distritos mais ricos se beneficiando mais do crescimento da renda em comparação com os distritos mais pobres.

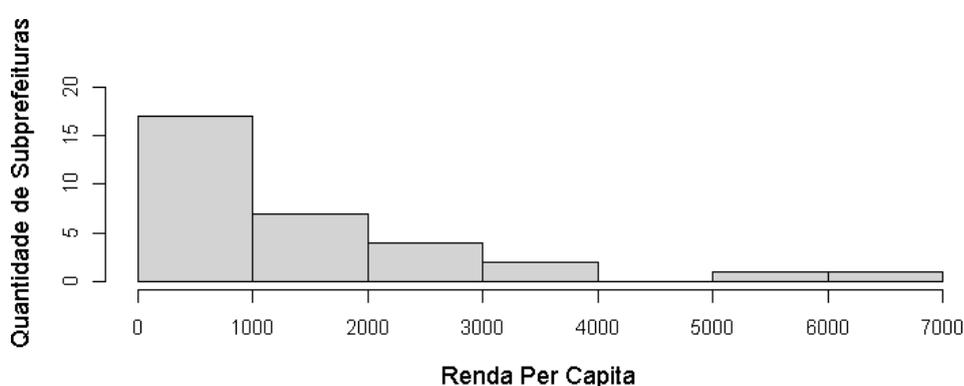
Uma segunda comparação entre os anos é uma mudança — ou a falta dela — nesse *ranking* de renda. Ficou evidente que, dos cinco distritos com os piores indicadores de renda em 2000, quatro deles permaneceram nessa classificação. Já os cinco distritos com as maiores rendas no ano 2000, continuaram com os melhores números, ou seja, não houve mudança de posição.

Gráfico 1 - Distribuição da renda média – 2000

Fonte: Elaboração Própria, Software RStudio, utilizando dados na plataforma Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; FJP; IPEA, 2013). 2024

Ao analisar os dados da renda presentes no Gráfico 1, notou-se a seguinte distribuição: cerca de $\frac{2}{3}$ (20 de 31) dos distritos se enquadram dentro da faixa de renda que vai até R\$1000. Já numa segunda faixa de renda que vai de R\$1000 até R\$2000, estão presentes seis dos trinta e um distritos totais. Dessa forma, temos 5 das 31 subprefeituras com renda maior que R\$2000.

Outro ponto importante a se salientar é que oito unidades administrativas apresentaram uma renda abaixo de R\$600, e ao se levar em consideração a localização de tais rendas, tem-se um afastamento expressivo em relação ao centro da cidade.

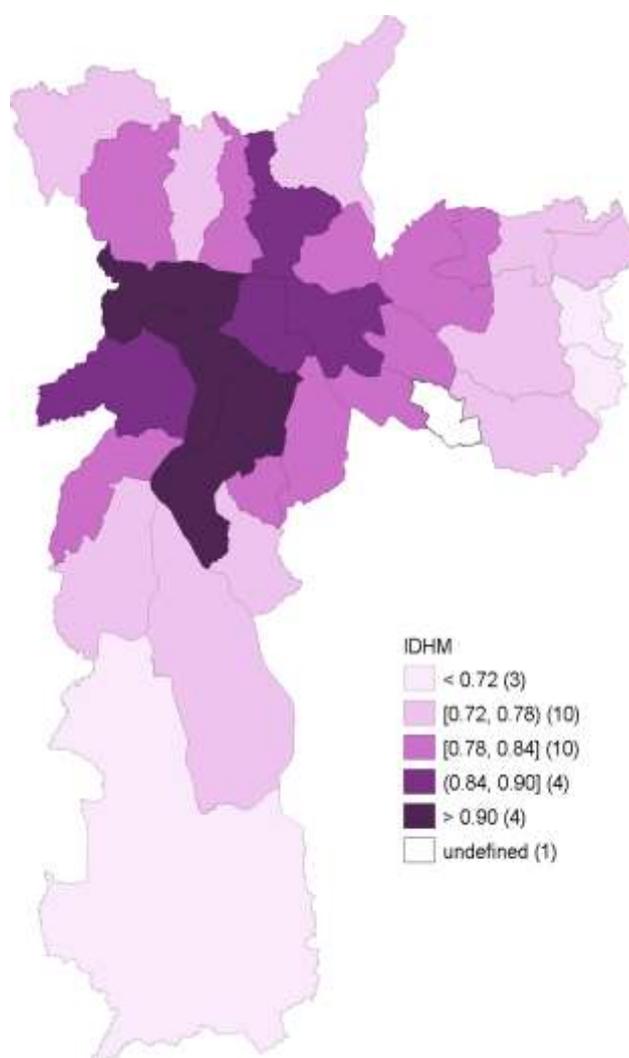
Gráfico 2 - Distribuição da renda média – 2010

Fonte: Elaboração própria no Software RStudio, utilizando dados da plataforma Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), 2024.

Ao fazer uma comparação das distribuições de renda representadas pelos Gráfico 1 e Gráfico 2, nota-se uma mudança de quatro distritos que se elevaram para uma renda maior que R\$1000. Dessa forma, a parcela das subprefeituras com uma renda entre R\$0 e R\$1000 saiu de 2/3 (20/31) para quase 1/2 (17/31) das unidades administrativas. Conforme fora explicitado anteriormente, a classe alta teve um acréscimo maior em comparação aos anos consolidados.

Após análise desses dados, verifica-se que a parcela com renda de até R\$1000 ainda é predominante sobre as outras e mesmo com um aumento entre os anos consolidados, este ainda é desproporcional quando se leva em consideração o aumento dos distritos com renda acima de R\$1000.

Mapa 3 – IDHM por Subprefeituras - 2010



Fonte: Elaboração própria através do software GeoData utilizando dados da plataforma Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), 2024.

Nota: Undefined se refere a subprefeitura Sapopemba onde teve seu ano de criação posterior a 2010, e portanto não se tem dados.

Tabela 2 – IDHM - São Paulo – SP (2010)

Territorialidades	IDHM2010
Brasil (IDH)	0,727
1 Parelheiros	0,68
2 Cidade Tiradentes	0,708
3 Guaianases	0,713
4 Itaim Paulista	0,725
5 M'Boi Mirim	0,716
6 Perus	0,731
7 São Mateus	0,732
8 São Miguel Paulista	0,736
9 Cidade Ademar	0,758
10 Capela do Socorro	0,75
11 Itaquera	0,758
12 Freguesia do Ó / Brasilândia	0,762
13 Jaçanã / Tremembé	0,768
14 Ermelino Matarazzo	0,777
15 Vila Prudente	0,785
16 Campo Limpo	0,783
17 Pirituba / Jaraguá	0,787
18 Vila Maria / Vila Guilherme	0,793
19 Penha	0,804
20 Casa Verde	0,799
21 Aricanduva / Vila Formosa	0,822
22 Ipiranga	0,824
23 Jabaquara	0,816
24 Butantã	0,859
25 Mooca	0,869
26 Santana / Tucuruvi	0,869
27 Sé	0,889
28 Santo Amaro	0,909
29 Lapa	0,906
30 Vila Mariana	0,938
31 Pinheiros	0,942

Fonte: Elaboração própria utilizando dados da plataforma Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), 2024.

Os dados para a elaboração da Tabela 2 e do Mapa 3 foram filtrados através do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, realizou-se a filtragem dos dados das janelas Unidades Administrativas Municipais /São Paulo (RM - São Paulo)/Desenvolvimento Humano/IDHM/Censo/2010.

O IDH aborda os temas referentes à saúde, educação e renda, de tal modo que é um indicativo que consegue resumir o bem-estar da população. Dessa forma, o IDH é um indicador de fácil apuração e que consegue integrar princípios básicos e universais no que diz respeito à qualidade de vida.

Vale ressaltar que o IDH não se aprofunda em cada tema, pois apresenta condições simples para cada variável. Detalhadamente, dentro do conceito de desenvolvimento humano, pode-se afirmar que o desenvolvimento é o processo onde se tem uma expansão das condições e oportunidades dos agentes em fazer escolhas.

Ao partir para a Tabela 2, analisaram-se dados mais específicos em relação aos aspectos socioeconômicos dos habitantes de São Paulo. Primeiramente, vale a associação com a Tabela 1, onde basicamente não foram observadas mudanças, na medida em que quatro dos cinco distritos com as menores rendas se mantiveram com os piores indicativos de IDH.

Já nos distritos com as maiores rendas, todos se mantiveram com os melhores indicadores de IDH. Com isso, pode-se colocar a renda como um fator que tem forte influência sobre os indicadores de longevidade e educação. Essa abstração pode ser facilmente compreendida, uma vez que a sociedade atual está sob forte influência do capitalismo e o capital tem vários significados, mas principalmente, o poder e a condição de fazer muitas escolhas que mudam o bem-estar.

Considerações finais

Após consolidação dos fatos apresentados, evidencia-se que o presente artigo lidou com tabelas que ilustram a comparação das distribuições de renda conforme uma mudança nos distritos, com base na amplificação de classes sociais. Nessa esteira, como houve um crescimento acelerado da capital, nota-se que também ocasionou uma mudança de casas e terras nos bairros localizados em territórios extremos do município, assim, pode-se compreender que isso gerou o desenvolvimento de periferias e bairros de padrões elevados.

À vista disso, é importante reiterar que, com esses novos processos, iniciam-se movimentações que modificam a vida social de quem irá viver nessas extensões, visto que são áreas, em sua maioria, desprovidas de acesso a saneamento básico, transporte público de qualidade e qualidade de vida, assim, concomitantemente, os bairros centrais absorvem todos os privilégios de uma vida digna e mais acessíveis em relação ao bem-estar e qualidade de vida.

Isto posto, o setor secundário da economia, o qual é responsável pela transformação dos bens de consumo removidos de outros ramos, em relação à produção, relaciona-se à ideia de que

pessoas que moram em regiões distantes de bairros nobres vão servir de mão de obra para esses setores, tendo em vista que também são atividades industriais, como construção civil, que envolve a transformação da matéria-prima em produto acabado, o que gera mais empregos e a prestação de serviços manuais repetitivos.

Por fim, conclui-se que o trabalho centrou sua pesquisa no desdobramento de questões que visam abordar temas como emprego, acessibilidade, locomoção e economia, uma vez que são causas que estão relacionadas à qualidade de vida na sociedade atual, ficou evidente que em locais como na zona leste, ainda é preciso depender de até seis horas de deslocamento ao trabalho, escolas, faculdades e centros de cultura e comerciais.

Referências

ARAÚJO, M. R. M. de. *et al.* Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, p. 574-582, 2011.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Consulta em tabela 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BALTAZAR, C. G. **A habitação de interesse social e o direito à cidade**: entre os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

CARDOSO, C. E. de P. **Análise do transporte coletivo urbano sob a ótica dos riscos e carências sociais**. 2008. 138 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

DIAS, C. R.; SAKR, F. L. Centralidade urbana: configuração espacial e condições socioeconômicas na cidade de São Paulo, Brasil. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, BARCELONA-BOGOTÁ, 6.; junio 2014, Barcelona.

Conferece report [...]. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2014.

HIGA, C. V. **Políticas de transporte coletivo em São Paulo entre 2001 e 2010**: meio ambiente construído, sistemas técnicos e organização dos serviços de transporte. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo. 2012.

JACOBI, P. Do centro à periferia: meio ambiente e cotidiano na cidade de São Paulo. **Ambiente & Sociedade**, p. 145-162, jun. 2000.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Índice de mobilidade por tipo de viagem**. Pesquisa Origem e Destino. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/indice_de_mobilidade_por_tipo_de_viagem_2017_1663947161.htm. Acesso em: 15 de fev. 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Mapa da Cidade**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. 2024. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/mapa/index.php?p=250449>. Acesso em: 4 de mar. 2024.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 25, p. 37-58, 2011.

Composição salarial e diferenciais de rendimentos entre os trabalhadores dos setores público e privado no Brasil

Salary composition and income differentials between workers in the public and private sectors in Brazil

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.5527>

Fábio Lúcio Rodrigues¹
Santhiago Cristiano de Oliveira Galdino²

Resumo: Este trabalho analisou a evolução do hiato salarial entre trabalhadores dos setores público e privado no Brasil de 2015 a 2021, utilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e aplicou modelos econométricos de Equações Mincerianas e Decomposição de Oaxaca-Blinder. Os resultados indicaram um prêmio salarial crescente para o setor público, com um aumento significativo durante a pandemia de COVID-19. Fatores como experiência, nível educacional e localização geográfica influenciaram positivamente os salários, enquanto características como pertencer a uma raça não branca ou ser casado impactaram negativamente. A decomposição de Oaxaca-Blinder revelou que, nos anos pré-pandemia, o *gap* salarial entre os setores variou entre 50% e 52% e intensificou-se em 2020, quando o salário médio do setor privado passou a corresponder a apenas 46% do salário/hora médio do setor público. Este hiato foi parcialmente explicado pelos atributos produtivos dos trabalhadores, que representaram cerca de 49% da diferença nos últimos dois anos da série, em comparação com 46% a 47% nos anos anteriores.

Palavras-chave: Diferencial Salarial; Determinantes Salariais; Mercado de Trabalho; Capital Humano.

Abstract: This study examined the evolution of the wage gap between public and private sector workers in Brazil from 2015 to 2021, utilizing data from the Continuous National Household Sample Survey and applying econometric models such as Mincerian Equations and Oaxaca-Blinder Decomposition. The findings indicated a progressively increasing wage premium for the public sector, with a significant rise during the COVID-19 pandemic. Factors such as experience, educational level, and geographical location positively influenced wages, while characteristics like belonging to a non-white race or being married had negative impacts. The Oaxaca-Blinder decomposition revealed that, in the pre-pandemic years, the wage gap between the sectors varied between 50% and 52%, intensifying in 2020 when the average wage of the private sector amounted to only 46% of the public sector's average hourly wage. This gap was partially explained by the productive attributes of the workers, accounting for about 49% of the difference in the last two years of the series, compared to 46% to 47% in the preceding years.

Keywords: Wage Gap; Salary Determinants; Labor Market; Human Capital.

Artigo submetido em 12/03/2024. Aceito em 04/06/2024.

¹ Doutor em Economia Aplicada pelo PPGE/UFPA. Atualmente é professor do Departamento de Economia da FACEM/UERN e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UERN, realizando estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Demografia (PPGDEM/UFRN). E-mail: prof.fabiolucio@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5809-4044>

² Bacharel em Ciências Econômicas pela UERN. E-mail: santhiagocristiano96@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9948-7450>

Introdução

Conforme estudo do Banco Mundial (2016), o Brasil, em comparação com países vizinhos como México, Colômbia e Argentina, apresenta um dos maiores gastos salariais com servidores públicos. Em 2013, esse gasto representou 43% do Produto Interno Bruto (PIB) no âmbito federal, em contraste com 16% no México, 23% na Colômbia e 25% na Argentina. Esses dados levaram em consideração os gastos totais com salários de servidores públicos, mas não fizeram distinção por faixas salariais específicas.

Lopez e Guedes (2018) evidenciam que, no Brasil, os gastos com servidores públicos ativos estaduais aumentaram 55% em termos reais entre 2004 e 2017. No âmbito federal, houve um crescimento de aproximadamente 68% no mesmo período. O maior aumento ocorreu no âmbito municipal, com cerca de 78% entre 2006 e 2017. As três esferas combinadas resultaram em um gasto de aproximadamente 10% do PIB brasileiro com servidores públicos ativos em 2017.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2017, juntamente com um relatório do Banco Mundial (2016), revelaram um prêmio salarial para servidores públicos federais próximo a 96% e de 36% para servidores na esfera estadual. Isso implica que servidores federais recebem, em média, quase o dobro dos trabalhadores do setor privado em setores econômicos similares.

No entanto, é importante observar que quando os salários aumentam no setor privado, há uma tendência de migração de contratações do regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para Pessoa Jurídica (PJ), prática que é mascarada nos dados da PNADC (Castro *et al.*, 2020). Além disso, funcionários públicos enfrentam maiores descontos de impostos de renda em comparação com funcionários do setor privado que recebem por PJ, o que pode influenciar a percepção dos prêmios salariais (Arraes; Menezes; Simonassi, 2014).

Os seguintes autores também corroboram com a ideia de uma discrepância salarial entre os setores público e privado. Lopez e Guedes (2020) mostram que o salário médio mensal do setor público teve um aumento real de 23,5% em 32 anos, de R\$ 3,4 mil em 1986 para R\$ 4,2 mil em 2017. Já no setor privado, a remuneração média oscilou de R\$ 2,5 mil para R\$ 2,4 mil no mesmo período. Entretanto, é importante destacar a limitação dessa comparação, uma vez que o estudo não considerou variáveis como experiência, níveis de escolaridade e natureza das ocupações, fatores que, segundo a Teoria do Capital Humano de Schultz (1961), podem explicar as diferenças salariais entre indivíduos.

Pesquisas como as de Marconi (2003), Vaz e Hoffmann (2007) e Barbosa, Barbosa Filho e Lima (2013) analisaram o hiato salarial entre os setores público e privado, e enfatizaram a experiência, produtividade, nível de escolaridade e idade como fatores determinantes para as diferenças salariais.

Diante das informações apresentadas e ao considerar as dificuldades fiscais do Estado Brasileiro, o contexto pandêmico e a Reforma Administrativa em discussão no Congresso Nacional Brasileiro — que visa a redução de privilégios de algumas categorias de servidores e o corte de despesas com pessoal — torna-se imperativo analisar questões como a eficiência estatal e a desigualdade remuneratória no setor público (Mariano; Sousa, 2020; Torrezan; Paiva, 2021).

Portanto, o objetivo deste estudo é analisar a evolução nos diferenciais de rendimentos entre trabalhadores dos setores público e privado no Brasil, a fim de identificar os fatores determinantes da composição salarial. Utilizam-se dados da PNADC e adota-se como estratégia empírica a identificação dos determinantes da composição salarial por meio de equações Mincerianas, seguida pela decomposição do hiato salarial entre os setores através da metodologia de Oaxaca-Blinder, que foca na decomposição dos diferenciais salariais médios.

A análise realizada neste esforço empírico vai além das estatísticas descritivas fornecidas pelo IBGE ao utilizar métodos econométricos avançados, como as equações Mincerianas e a Decomposição de Oaxaca-Blinder. Esses métodos permitem uma compreensão mais detalhada dos fatores que contribuem para os diferenciais salariais entre os setores público e privado, pois fornecem informações que não são diretamente observáveis nas estatísticas oficiais.

1 Revisão de literatura

A compreensão dos diferenciais de rendimentos entre os trabalhadores dos setores público e privado no Brasil é um tema de grande relevância econômica e social. Conforme destacado por Emilio, Ponczek e Botelho (2012), a análise desses diferenciais é fundamental para entender as dinâmicas do mercado de trabalho brasileiro. Eles observam pequenos diferenciais salariais a favor do setor público, especialmente ao considerar a transição de indivíduos entre empregos nos dois setores e ao controlar por características individuais invariantes no tempo. Esse achado sugere que as diferenças salariais podem ser mais sutis do que se presume, especialmente quando se considera a mobilidade de emprego entre os setores.

É importante reconhecer que diversos estudos apontam para um diferencial salarial favorável ao setor público no Brasil. Souza e Medeiros (2013) estimam a contribuição do diferencial salarial

entre os setores público e privado para a desigualdade de renda *per capita* no Brasil e descobrem que, embora o diferencial represente cerca de 17% da folha de pagamento do setor público, sua contribuição para a desigualdade total é de apenas 3%.

O estudo de Cardozo e Cunha (2019) revela que o diferencial salarial é maior entre as mulheres do que entre os homens, com isso destaca a importância de considerar as dimensões de gênero ao examinar os diferenciais salariais. No setor privado, a desigualdade salarial entre homens e mulheres persiste, uma vez que as mulheres frequentemente recebem salários mais baixos que seus colegas homens, ainda que ocupem posições semelhantes. Arraes, Menezes e Simonassi (2014) reforçam essa realidade, ao evidenciar que as disparidades salariais de gênero no setor privado continuam a ser uma questão crítica que necessita de políticas mais efetivas para promover a equidade.

No setor público, a discriminação por gênero se manifesta de maneira mais acentuada em cargos de liderança. Mulheres em posições de liderança no setor público enfrentam barreiras significativas, que resultam em salários inferiores aos de seus colegas homens. Almeida (2023) e Vianna (2023) indicam que, embora as mulheres tenham acesso a empregos no setor público, elas são sub-representadas em cargos de alto escalão, e quando presentes, recebem remunerações inferiores. Esse cenário destaca a necessidade urgente de abordar as desigualdades de gênero através de políticas públicas que promovam a igualdade salarial e aumentem a representação feminina em cargos de liderança.

Por outro lado, a educação e a experiência emergem como fatores importantes na determinação dos salários. Tavares e Menezes-Filho (2011) demonstram o impacto significativo da educação na redução da desigualdade de renda no Brasil. Além disso, os efeitos da produtividade e características das firmas, conforme mostrado por Alvarez *et al.* (2018), são responsáveis por uma parte significativa da variação salarial no Brasil, o que sugere a necessidade de uma análise que considere tanto fatores individuais quanto institucionais.

Já Freguglia e Menezes-Filho (2012) estudam os diferenciais salariais inter-regionais no Brasil, controladas por características inalteradas dos trabalhadores ao longo do tempo, e encontram evidências de que uma grande parte dos diferenciais inter-regionais reflete diferenças na habilidade média dos trabalhadores entre os estados. Esse estudo enfatiza a importância de considerar fatores regionais ao analisar os diferenciais salariais no Brasil.

A análise de diferenciais salariais também deve considerar aspectos de gênero e raça. Estudos como o de Reis (2017) exploraram as disparidades salariais entre diferentes grupos raciais e de gênero, e ofereceram uma perspectiva importante para este estudo. Ademais, o papel do salário

mínimo e de políticas governamentais na redução da desigualdade de renda, como destacado por Engbom e Moser (2022), também são fundamentais na identificação e compreensão dos diferenciais salariais.

Dessa maneira, a comparação internacional também é um aspecto relevante. Mizala, Romaguera e Gallegos (2011) forneceram uma perspectiva comparativa ao analisar o *gap* salarial no setor público em vários países da América Latina, o que pode oferecer aspectos comparativos para o contexto brasileiro, visto que eles encontraram evidências de que o prêmio salarial do setor público diminui à medida que se move para cima na distribuição salarial condicional. Além disso, a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro e os diferenciais de renda entre categorias ocupacionais, conforme estudado por Arraes, Menezes e Simonassi (2014), ofereceram indicações importantes para entender as variações salariais entre setores e ocupações distintas.

No entanto, a desigualdade salarial no Brasil também varia significativamente entre regiões e setores. O estudo de Castro *et al.* (2020) sobre o mercado de trabalho no agronegócio brasileiro ilustra essas diferenças regionais e setoriais. As mudanças na economia global e nacional, como discutido por Hoffmann (2018), também afetam os diferenciais salariais e fornecem um contexto para entender essas dinâmicas e suas relações com as determinantes salariais e os consequentes diferenciais de rendimentos.

Mancha e Mattos (2020) exploraram a diferença salarial entre trabalhadores de empresas públicas brasileiras contratados sob diferentes regimes: estatutários e pelo regime CLT. Eles descobriram que os servidores CLT ganham, em média, R\$ 310,00 a menos por mês do que posições estatutárias equivalentes. Esse estudo destaca a complexidade do sistema de remuneração no setor público brasileiro e a necessidade de considerar diferentes regimes de contratação ao analisar os diferenciais salariais.

Ao investigar os diferenciais salariais entre os setores de turismo e não turismo no Brasil, Silva e Guimarães (2017) concluem que os retornos no setor não turístico são maiores e que a lacuna salarial é derivada de diferenças nas características dos trabalhadores, em detrimento do setor de turismo. Esse estudo ressaltou a importância de considerar setores específicos ao analisar os diferenciais salariais no Brasil.

Em contrapartida, dificuldades ocupacionais e físicas também se apresentam como barreiras à redução das disparidades salariais. Castro, Moreira e Silva (2019) investigaram se homens com deficiência são menos remunerados no mercado de trabalho brasileiro. Eles descobriram que homens

com deficiências que limitam as atividades diárias ganham salários mais baixos do que homens sem deficiência, e que essa diferença aumenta com a gravidade da deficiência.

Por sua vez, França, Frio e Korzeniewicz (2020) examinaram a diferença salarial entre homens e mulheres no autoemprego no Brasil e descobriram que as mulheres ganham menos do que os homens tanto na média quanto em toda a distribuição de ganhos. Ainda, Souza, Santos e Silva Filho (2022) analisaram os diferenciais de renda entre profissionais de saúde no Brasil e identificaram que os médicos têm ganhos muito maiores do que outros profissionais de saúde em todos os quantis da distribuição de rendimentos.

Nesse sentido, é válido destacar que no setor público brasileiro predominam dois regimes principais: o Regime Jurídico Único (RJU) e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). No setor privado, o regime CLT é predominante, mas também existe uma crescente utilização de contratações via PJ, que frequentemente oferece salários elevados.

Os autores Mancha e Mattos (2020), por sua vez, exploraram as diferenças salariais entre trabalhadores do setor público contratados sob o RJU e a CLT, e descobriram que servidores públicos contratados pelo RJU ganham, em média, R\$ 31.000 a mais por mês em comparação com os contratados pelo regime CLT. Esse diferencial se deve, em grande parte, aos benefícios adicionais e à estabilidade oferecida pelo RJU. Esse estudo sublinhou a importância de considerar diferentes regimes de contratação ao analisar os diferenciais salariais no setor público.

À vista disso, no setor privado, a prática de contratação via PJ tem se tornado cada vez mais comum, especialmente em setores como tecnologia e consultoria. Castro *et al.* (2020) destacaram que contratações via PJ, embora menos regulamentadas e com menos benefícios trabalhistas, ofereceram salários brutos significativamente mais altos, o que pode distorcer as comparações salariais tradicionais baseadas apenas em contratações CLT.

Um crescente aumento das contratações via PJ também é observado no setor privado, pois segundo Castro, Moreira e Silva (2019), as contratações via PJ geralmente resultam em salários brutos mais elevados, uma vez que os trabalhadores, ao se tornarem empresas, podem negociar valores mais altos que compensem a falta de benefícios trabalhistas tradicionais. Essa prática distorce as comparações salariais tradicionais, pois os rendimentos dos trabalhadores PJ frequentemente superam os dos trabalhadores CLT, mesmo quando ambos desempenham funções similares.

Além disso, Engbom e Moser (2022) apontam que o aumento das contratações via PJ tem contribuído para mudanças na distribuição de renda no Brasil, o que exacerba a desigualdade salarial. Os trabalhadores PJ, muitas vezes altamente qualificados, recebem remunerações significativamente

superiores, enquanto os trabalhadores CLT, principalmente em setores mais regulamentados, como a indústria e os serviços públicos, permanecem com salários mais baixos e menor flexibilidade.

Essa dinâmica foi confirmada por Arraes, Menezes e Simonassi (2014), que destacaram como a modalidade PJ influenciou não apenas a média salarial, mas também a estrutura do mercado de trabalho brasileiro. A contratação via PJ oferece vantagens fiscais e maior autonomia para os profissionais, mas também levanta questões sobre a segurança social e os direitos trabalhistas.

Diante de todo esse contexto, torna-se imprescindível a análise da evolução dos determinantes e dos diferenciais de rendimentos entre trabalhadores dos setores público e privado no Brasil. Tal análise é fundamental para compreender as dinâmicas atuais do mercado de trabalho brasileiro e para fomentar políticas públicas que abordem as disparidades salariais, e promovam uma distribuição de renda mais equitativa.

2 Estratégia empírica

A estratégia empírica desta pesquisa baseia-se na análise dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) realizada pelo IBGE, e abrange o período de 2015 a 2021. Essa escolha temporal permite uma análise abrangente dos anos anteriores e posteriores ao início da pandemia da COVID-19 em 2020. A PNADC cobre todo o território brasileiro e apresenta dados sobre as flutuações e evoluções dos indicadores relacionados à força de trabalho nacional.

Para fins de consistência e foco, esta pesquisa se concentrará apenas nos dados do quarto trimestre de cada ano analisado, incluídas informações de todas as regiões do país. Essa escolha é justificada pelo fato de que o quarto trimestre geralmente reflete condições econômicas e de emprego mais estáveis, ao minimizar as distorções causadas por flutuações sazonais presentes em outros períodos do ano e ao capturar de forma mais precisa as tendências salariais e as condições de emprego após ajustes e contratações comuns nesse período.

A população alvo da análise será restrita aos trabalhadores ocupados com idades entre 18 e 75 anos. A justificativa para a definição da faixa etária mínima baseia-se no Art. 5º da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que estabelece 18 anos como a idade mínima para prestar concurso público no Brasil (Brasil, 1990). A idade máxima de 75 anos é adotada pois considera a idade de aposentadoria compulsória no país (Santos, 2018).

Para mensurar a diferença salarial entre os empregados dos setores público e privado, a pesquisa adotará uma abordagem comparativa por ocupação. Serão analisados e comparados apenas os tipos

de trabalho semelhantes entre si, para tal serão excluídos os trabalhadores de cargos políticos e militares, os quais não existem equivalentes no setor privado, e os trabalhadores agrícolas, conforme sugerido por Costa *et al.* (2020). Essas exclusões visam aprimorar a precisão da comparação entre os setores. As variáveis utilizadas na análise estão detalhadas no Quadro 1.

A variável dependente será o logaritmo dos salários ajustados pelas horas trabalhadas. As variáveis de controle incluem o nível de escolaridade, segmentado em cinco categorias: Alfabetizado, Ensino Fundamental Completo, Ensino Médio Completo, Ensino Superior Completo e Sem Instrução. A segmentação por níveis de escolaridade visa mensurar o impacto de cada formação completa sobre as diferenças salariais entre os setores público e privado, e utiliza o nível "sem instrução" como base para comparação.

Quadro 1 – Descrições das variáveis

VARIÁVEL		DESCRIÇÃO
Dependente	Logaritmo do salário por hora trabalhada	Logaritmo dos salários ajustado pelas horas trabalhadas.
Controles	Sem instrução	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo possua instrução escolar e 0, caso contrário.
	Alfabetizado	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo seja alfabetizado e 0, caso contrário.
	Fundamental	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo tenha concluído o ensino fundamental e 0, caso contrário.
	Médio	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo tenha concluído o ensino médio e 0, caso contrário.
	Superior	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo tenha concluído o ensino superior e 0, caso contrário.
	Urbano	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo resida na área urbana e 0, caso contrário.
	Setor público	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo seja trabalhador do setor público e 0, caso contrário.
	Idade	Idade em anos.
	Idade ao quadrado	Idade elevada ao quadrado.
	Raça não branca	Atribui-se valor 1 para os indivíduos autodeclarados não brancos (negros, pardos, amarelos e indígenas) e 0, caso contrário.
	Casado	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo esteja casado e 0, caso contrário.
	Norte	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo seja residente da região Norte do Brasil e 0, caso contrário.
	Nordeste	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo seja residente da região Nordeste do Brasil e 0, caso contrário.
	Sul	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo seja residente da região Sul do Brasil e 0, caso contrário.
	Sudeste	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo seja residente da região Sudeste do Brasil e 0, caso contrário.
Centro-oeste	Atribui-se valor 1 caso o indivíduo seja residente da região Centro-Oeste do Brasil e 0, caso contrário.	

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNADC.

Além do nível educacional, serão consideradas variáveis de controle relacionadas aos atributos pessoais dos indivíduos, como raça, estado civil, idade e idade ao quadrado. A inclusão da idade e da idade ao quadrado permite avaliar os efeitos do envelhecimento nos salários, pois capta se o prêmio salarial por idade decresce com o passar dos anos devido à queda na produtividade. Adicionalmente, serão incluídas variáveis referentes à região de residência dos trabalhadores no Brasil (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), com a região Sudeste como referência para comparação, conforme Rodrigues, Cruz e Souza (2022).

A abordagem metodológica desta pesquisa fundamenta-se na Teoria do Capital Humano, conforme proposto por Schultz (1961) e Becker (1962). Essa teoria postula que o capital humano, definido como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes inerentes à força de trabalho, é resultado de investimentos e decisões racionais, análogos a qualquer outra forma de investimento. Esses investimentos em capital humano, que incluem educação, habilidades e experiência, são considerados cruciais para o crescimento econômico das nações.

Ao expandir essa perspectiva, Mincer (1974) explorou a influência do capital humano na composição salarial dos indivíduos. Ele desenvolveu uma abordagem que permite a estimativa dos retornos marginais do investimento em capital humano sobre os rendimentos dos trabalhadores. Essa abordagem é representada na equação de salários Minceriana, que pode ser formalmente representada da seguinte maneira:

$$\ln w_{ki} = X'_{ki} \beta_k + \varepsilon_{ki} \quad (1)$$

Em que $\ln w$ é o logaritmo da renda ajustada pelas horas de trabalho, X' são vetores de características observáveis de cada i indivíduos relacionadas, inclusive, ao seu capital humano, além de características de controle, e ε é o termo de erro estocástico.

Dessa maneira, a análise do diferencial salarial entre os sexos, neste contexto, reconhece a educação e a experiência profissional como fatores determinantes. A trajetória profissional de um indivíduo geralmente começa com um foco maior em educação, quando o estoque de capital humano é relativamente baixo. Com o passar do tempo e o acúmulo de experiência, há um aumento no estoque de capital humano, que passa a se integrar de forma mais efetiva ao desempenho profissional, conforme discutido por Madalozzo, Martins e Lico (2015).

Para identificar os diferenciais de rendimentos existentes entre os trabalhadores dos setores público e privado será utilizado o método de Decomposição de Oaxaca-Blinder, que consiste em uma

técnica estatística utilizada para analisar diferenças em médias de grupos, frequentemente aplicada para estudar diferenças salariais entre grupos, como entre homens e mulheres ou entre trabalhadores de diferentes setores. O objetivo é decompor a diferença observada em componentes explicados por características observáveis e um componente não explicado, que pode incluir discriminação ou outros fatores não observáveis (Blinder, 1973; Oaxaca, 1973). O modelo parte de duas regressões lineares separadas para cada grupo:

$$w_1 = X_1\beta_1 + \varepsilon_1 \quad (2)$$

$$w_2 = X_2\beta_2 + \varepsilon_2 \quad (3)$$

Em que w_1 e w_2 são os logaritmos dos salários para os grupos 1 e 2, respectivamente. X_1 e X_2 são matrizes de características observáveis para cada grupo, e β_1 e β_2 são os vetores de coeficientes estimados para essas características. ε_1 e ε_2 são os termos de erro. A diferença média nos logaritmos dos salários entre os dois grupos pode ser expressa como:

$$\Delta w = \bar{w}_1 - \bar{w}_2 \quad (4)$$

O modelo de Oaxaca-Blinder decomporá essa diferença em duas partes. O efeito de dotação (ou efeito quantitativo) expressará a parte da diferença salarial que pode ser explicada pelas diferenças nas características observáveis (como educação, experiência de trabalho, etc.). Matematicamente, é representada como:

$$(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)\beta_2 \quad (5)$$

A outra parte é o efeito coeficiente (ou efeito qualitativo), que representa a parte da diferença salarial que é atribuída a como o mercado valoriza essas características. É calculada como:

$$\bar{X}_1(\beta_1 - \beta_2) \quad (6)$$

Portanto, a diferença total nos salários pode ser decomposta como:

$$\Delta w = (\bar{X}_1 - \bar{X}_2)\beta_2 + \bar{X}_1(\beta_1 - \beta_2) + (\varepsilon_1 - \varepsilon_2) \quad (7)$$

O último termo, $(\varepsilon_1 - \varepsilon_2)$, representa a parte da diferença salarial que não é explicada pelas variáveis observadas e pode incluir fatores como discriminação.

A decomposição de Oaxaca-Blinder revela a parte significativa dos diferenciais salariais que não pode ser explicada apenas pelas características observáveis, pois sugere a presença de discriminação ou outros fatores não observáveis (Madalozzo; Martins; Lico, 2015). Muito embora as estatísticas oficiais do IBGE forneçam uma visão geral, análises econométricas detalhadas são essenciais para captar esses efeitos.

3 Apresentação e discussão dos resultados

Este trabalho tem como objetivo analisar a evolução dos diferenciais de rendimentos entre trabalhadores dos setores público e privado em todo o território nacional, no período de 2015 a 2021, a fim de identificar os fatores determinantes da composição salarial.

Na Tabela 1, são apresentadas as estatísticas descritivas para a população estimada ao longo do período analisado, com destaque para a média e o erro-padrão. A população estimada em análise variou entre 70 e 73 milhões aproximadamente, ao considerar-se todo o período de análise.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas da população estimada (média e erro-padrão)

Variável	Ano						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sem instrução	0,0289 (0,0005)	0,0258 (0,0005)	0,0229 (0,0005)	0,0185 (0,0004)	0,0180 (0,0004)	0,0167 (0,0005)	0,0209 (0,0005)
Alfabetizado	0,2515 (0,0018)	0,2382 (0,0020)	0,2360 (0,0018)	0,2261 (0,0018)	0,2137 (0,0017)	0,1909 (0,0022)	0,1980 (0,0018)
Fundamental	0,1510 (0,0013)	0,1480 (0,0014)	0,1451 (0,0014)	0,1401 (0,0013)	0,1384 (0,0014)	0,1272 (0,0018)	0,1357 (0,0013)
Médio	0,3857 (0,0020)	0,3927 (0,0022)	0,3987 (0,0021)	0,4050 (0,0020)	0,4135 (0,0020)	0,4091 (0,0028)	0,4145 (0,0021)
Superior	0,1829 (0,0025)	0,1953 (0,0032)	0,1973 (0,0026)	0,2102 (0,0027)	0,2164 (0,0027)	0,2560 (0,0034)	0,2310 (0,0027)
Salário-hora	12,6585 (0,1956)	13,3127 (0,1928)	14,6403 (0,2249)	15,4080 (0,2191)	15,6020 (0,2058)	16,4523 (0,2549)	16,1879 (0,4220)
Setor público	0,1273 (0,0013)	0,1280 (0,0013)	0,1277 (0,0013)	0,1282 (0,0013)	0,1258 (0,0013)	0,1458 (0,0019)	0,1269 (0,0014)
Idade	39,3252 (0,0463)	39,6146 (0,0499)	39,7620 (0,0461)	40,0373 (0,0460)	40,1654 (0,0474)	40,9912 (0,0663)	40,6073 (0,0516)
Urbano	0,8902 (0,0012)	0,8944 (0,0013)	0,8983 (0,0012)	0,8977 (0,0011)	0,9031 (0,0012)	0,8978 (0,0017)	0,8982 (0,0017)
Raça não branca	0,5203 (0,0025)	0,5290 (0,0029)	0,5376 (0,0026)	0,5436 (0,0026)	0,5491 (0,0026)	0,5309 (0,0034)	0,5406 (0,0027)
Casado	0,2510 (0,0011)	0,2636 (0,0013)	0,2703 (0,0012)	0,2742 (0,0012)	0,2826 (0,0012)	0,2757 (0,0018)	0,2781 (0,0013)
Norte	0,0696 (0,0009)	0,0691 (0,0010)	0,0714 (0,0011)	0,0709 (0,0011)	0,0691 (0,0010)	0,0752 (0,0013)	0,0733 (0,0011)
Nordeste	0,2335 (0,0022)	0,2269 (0,0023)	0,2249 (0,0021)	0,2221 (0,0020)	0,2232 (0,0022)	0,2249 (0,0025)	0,2207 (0,0021)
Sul	0,1608 (0,0017)	0,1606 (0,0018)	0,1621 (0,0017)	0,1628 (0,0018)	0,1636 (0,0019)	0,1696 (0,0022)	0,1669 (0,0018)
Sudeste	0,4575 (0,0030)	0,4659 (0,0035)	0,4653 (0,0030)	0,4630 (0,0029)	0,4631 (0,0032)	0,4449 (0,0034)	0,4548 (0,0030)
Centro-oeste	0,0787 (0,0010)	0,0776 (0,0011)	0,0763 (0,0011)	0,0811 (0,0011)	0,0811 (0,0011)	0,0854 (0,0013)	0,0843 (0,0011)
População Estimada	72.085.796	70.983.909	71.538.357	71.527.299	73.221.081	66.972.447	69.843.152

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados das estimações.

Nota: Erros-padrão das estimativas entre parênteses.

Os resultados apresentados na Tabela 1 indicam que o salário-hora médio dos trabalhadores apresentou um crescimento ao longo dos anos, com inicial de R\$ 12,66 em 2015 aumentou para R\$ 16,19 em 2021. Cerca de 13% da população trabalhava no setor público, com exceção do ano de 2020, quando esse percentual ultrapassou 14%.

No que tange ao grau de escolaridade, observou-se uma tendência decrescente na média de pessoas sem instrução de 2015 a 2020, com queda de 2,89% para 1,67%, respectivamente. Contudo, em 2021, essa média aumentou para 2,09%.

Os níveis de alfabetização e ensino fundamental seguiram trajetória similar, com uma queda no período de 2015 a 2020 e um aumento em 2021. A proporção da população alfabetizada reduziu de 25,15% em 2015 para 19,09% em 2020, e subiu para 19,80% em 2021. Já o percentual de pessoas com ensino fundamental completo diminuiu de 15,10% para 12,72% ao longo dos primeiros cinco anos de análise, depois aumentou para 13,57% em 2021.

Por outro lado, os graus de escolaridade médio e superior mostraram uma tendência de crescimento contínuo durante todo o período analisado. A média da população com ensino médio aumentou de 38,57% em 2015 para 41,45% em 2021, enquanto a proporção com ensino superior subiu de 18,29% para 23,10% no mesmo período.

Quanto aos atributos pessoais dos indivíduos, a idade média da população manteve-se entre 39 e 41 anos ao longo de todos os anos analisados. Em 2015, aproximadamente 52% da população se identificava como não branca (amarela, indígena, negra e parda), percentual que aumentou para 54% em 2021. Além disso, a média de pessoas casadas era de 25,10% em 2015, e depois cresceu para 27,81%, em 2021.

Quanto às regiões, a Sudeste concentra a maior parcela da população, com aproximadamente 46% em média ao longo do período, seguida pelas regiões Nordeste e Sul, com cerca de 22% e 16%, respectivamente, em média. Na região Centro-Oeste, a média de pessoas residentes variou entre 7% e 8% de 2015 a 2021, enquanto na região Norte, esse valor oscilou entre 6% e 7% no mesmo período.

A Tabela 2 prossegue com a análise descritiva, apresenta um teste *t* de *Student* para comparação entre as médias salariais por setor durante o período analisado. O teste *t* foi escolhido por sua robustez na comparação de médias entre dois grupos independentes, que, neste caso, são os setores público e privado. A hipótese nula (H_0) desse teste é que não há diferença entre as médias salariais dos setores, ou seja, a diferença é considerada igual a zero ($\mu_{p\u00fablico} = \mu_{p\u00privado}$). A hipótese alternativa (H_1) é que existe uma diferença significativa entre as médias salariais dos setores ($\mu_{p\u00fablico} \neq \mu_{p\u00privado}$). Esse teste permite verificar se as diferenças observadas nas médias salariais são estatisticamente significativas, pois fornece uma base para a análise comparativa dos dados.

A análise dos resultados apresentados na Tabela 2, que compara o salário/hora médio por setor, revelou diferenças significativas entre os setores público e privado ao longo do período de 2015 a 2021. Em 2015, o salário/hora médio no setor privado era de R\$ 9,34, enquanto no setor público, esse

valor era significativamente maior, R\$ 20,00, o que resultou em uma diferença negativa de R\$ 10,66. Essa tendência de diferença salarial negativa em favor do setor público se manteve e ampliou ao longo dos anos subsequentes. Em 2016, a diferença aumentou para R\$ 11,58, e continuou a crescer até 2020, quando atingiu o pico de R\$ 15,84.

Tabela 2 – Testes para as diferenças salariais médias entre os trabalhadores dos setores público e privado no Brasil entre 2015 e 2021

Ano	Setor privado	Setor público	Diferença salarial
2015	9,3420 (0,0529)	19,9987 (0,3199)	-10,6567***
2016	9,8106 (0,0619)	21,3895 (0,2646)	-11,5790***
2017	10,9426 (0,0850)	23,0892 (0,3807)	-12,1466***
2018	11,4651 (0,0702)	24,3721 (0,3085)	-12,9070***
2019	11,6732 (0,0711)	25,4829 (0,4448)	-13,8095***
2020	11,9809 (0,0838)	27,8260 (0,2866)	-15,8451***
2021	12,2866 (0,0936)	25,1854 (0,2740)	-12,8988***

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados das estimações.

Nota: Significância (***) < 1%; (**) < 5%; (*) < 10%. Erros-padrão das estimativas entre parênteses.

É válido ressaltar que, apesar de um aumento constante na diferença salarial de 2015 a 2020, houve uma diminuição em 2021, com o retorno para R\$ 12,90, um valor próximo ao observado em 2018. Isso indica que, embora o setor público tenha mantido um prêmio salarial significativo em relação ao setor privado durante todo o período, houve uma ligeira redução nessa diferença no último ano analisado.

Os resultados expostos na Tabela 2 demonstraram uma consistente e significativa vantagem salarial para os trabalhadores do setor público em comparação com aqueles do setor privado no Brasil. Esta análise considerou diferentes tipos de contratações, nas quais estão incluídos o Regime Jurídico Único (RJU) e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para o setor público, e exclusivamente a CLT para o setor privado.

Na sequência, a Tabela 3 abordará mais à frente os prêmios salariais estimados através das equações de rendimentos. De forma similar aos achados de Braga, Firpo e Gonzaga (2009), os resultados revelaram um prêmio salarial positivo em favor do setor público durante todo o período de

análise. Esse prêmio seguiu uma trajetória ascendente ao longo dos anos, pois aumentou de 24,11% em 2015 para 29,07% em 2019.

Com a pandemia da COVID-19 em 2020, houve uma intensificação e uma elevação para 37,24%. Em 2021, observou-se uma redução em relação ao ano anterior, com um alcance de 31,39%, valor ainda superior aos observados no período pré-pandemia (2015-2019). Assim, sugere-se que a pandemia do novo coronavírus contribuiu para o aumento das discrepâncias salariais entre os setores público e privado.

Além disso, as magnitudes significativas dos prêmios salariais observados para o setor público ao longo do período analisado reforçam a necessidade de uma investigação aprofundada sobre os diferenciais de rendimentos entre os setores.

Tabela 3 – Prêmios salariais estimados para o Brasil entre 2015 e 2021

Variável	Ano						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Alfabetizado	0,2546*** (0,0131)	0,2812*** (0,0144)	0,2599*** (0,0168)	0,2724*** (0,0172)	0,2896*** (0,0183)	0,2170*** (0,0292)	0,2066*** (0,0179)
Fundamental	0,4503*** (0,0141)	0,4737*** (0,0148)	0,4492*** (0,0176)	0,4743*** (0,0178)	0,4779*** (0,0191)	0,3970*** (0,0307)	0,3877*** (0,0185)
Médio	0,6478*** (0,0140)	0,6690*** (0,0150)	0,6471*** (0,0174)	0,6696*** (0,0177)	0,6805*** (0,0190)	0,5840*** (0,0295)	0,5454*** (0,0183)
Superior	1,3757*** (0,0183)	1,3881*** (0,0192)	1,3719*** (0,0211)	1,3845*** (0,0209)	1,3859*** (0,0216)	1,2408*** (0,0322)	1,2163*** (0,0208)
Setor público	0,2411*** (0,0084)	0,2689*** (0,0088)	0,2745*** (0,0081)	0,2782*** (0,0086)	0,2907*** (0,0084)	0,3724*** (0,0126)	0,3139*** (0,0085)
Idade	0,0391*** (0,0011)	0,0382*** (0,0011)	0,0376*** (0,0012)	0,0391*** (0,0012)	0,0365*** (0,0012)	0,0330*** (0,0019)	0,0319*** (0,0013)
Idade ao quadrado	-0,0003*** (0,0000)						
Urbano	0,2730*** (0,0081)	0,2531*** (0,0078)	0,2593*** (0,0082)	0,2522*** (0,0080)	0,2396*** (0,0082)	0,2291*** (0,0111)	0,2135*** (0,0101)
Raça não branca	-0,1303*** (0,0056)	-0,1416*** (0,0056)	-0,1230*** (0,0054)	-0,1373*** (0,0058)	-0,1378*** (0,0055)	-0,1273*** (0,0088)	-0,1233*** (0,0059)
Casado	-0,1026*** (0,0047)	-0,0527*** (0,0047)	-0,0307*** (0,0046)	-0,0245*** (0,0047)	-0,0022 (0,0046)	-0,0100 (0,0073)	0,0021 (0,0047)
Norte	-0,2053*** (0,0106)	-0,2234*** (0,0103)	-0,2395*** (0,0107)	-0,2824*** (0,0111)	-0,2489*** (0,0114)	-0,2098*** (0,0148)	-0,2195*** (0,0116)
Nordeste	-0,3524*** (0,0087)	-0,3419*** (0,0088)	-0,3509*** (0,0098)	-0,3731*** (0,0088)	-0,3732*** (0,0091)	-0,3399*** (0,0137)	-0,3526*** (0,0088)
Sul	0,0340*** (0,0087)	0,0358*** (0,0095)	0,0496*** (0,0089)	0,0382*** (0,0093)	0,0446*** (0,0090)	0,0545*** (0,0127)	0,0707*** (0,0086)
Centro-oeste	0,0541*** (0,0097)	0,0642*** (0,0098)	0,0687*** (0,0101)	0,0504*** (0,0106)	0,0388*** (0,0102)	0,0491*** (0,0128)	0,0508*** (0,0094)
Constante	0,3971*** (0,0245)	0,4513*** (0,0260)	0,5079*** (0,0278)	0,4941*** (0,0292)	0,5552*** (0,0293)	0,6872*** (0,0470)	0,8189*** (0,0319)
Amostra	219.277	215.036	211.857	209.968	208.264	117.884	175.748
População estimada	72.085.496	70.983.909	71.538.357	71.527.299	73.221.081	66.972.447	69.843.152

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados das estimações.

Nota: Significância (***) < 1%; (**) < 5%; (*) < 10%. Erros-padrão das estimativas entre parênteses.

A partir da análise dos resultados apresentados na Tabela 3, observou-se que o grau de escolaridade (capital humano) do indivíduo impactou positivamente os salários, embora esse efeito tenha se atenuado no período pós-pandemia. Os resultados relacionados à educação, comparados com a variável base "sem instrução", mostraram que ser alfabetizado resultou em um prêmio salarial de

25,46% em 2015, o qual aumentou para 28,96% em 2019. Contudo, houve uma queda para 21,70% em 2020 e para 20,66% em 2021.

Possuir ensino fundamental completo gerou um impacto positivo nos salários de 45,03% em 2015, logo após 47,79% em 2019, com diminuição para 39,70% e 38,77% em 2020 e 2021, respectivamente. O impacto do nível médio sobre os salários foi ainda maior, com variações de 64,78% e 68,05% entre 2015 e 2019, mas também sofreu uma redução devido à pandemia e caiu para 58,40% em 2020 e 54,54% em 2021.

O prêmio salarial para quem possui nível superior superou 100% em todos os anos analisados: situou-se em torno de 138% entre 2015 e 2019, e diminuiu para 124% e 121% em 2020 e 2021, respectivamente. Os resultados acima são semelhantes aos encontrados por Barbosa, Barbosa Filho e Lima (2013) e Rodrigues, Cruz e Souza (2021).

Outro fator que contribuiu positivamente para o salário foi a idade, uma vez que cada ano adicional teve um impacto de aproximadamente 4% sobre o salário em todo o período analisado. No entanto, esse aumento não se manteve constante devido à queda natural de produtividade do trabalho ao longo da vida, como indicado pelo sinal negativo da variável “idade ao quadrado”, que sugere que o prêmio salarial é decrescente com o tempo (Salvato; Silva, 2008).

Por outro lado, ser casado influenciou negativamente os salários dos trabalhadores entre 2015 e 2018, porém esse efeito negativo diminuiu ao longo dos anos, passou de 10,26% em 2015 para 2,45% em 2018. A variável não foi estatisticamente significativa a partir de 2019. Além disso, pertencer a uma raça não branca impactou negativamente os salários, em cerca de -13,03% em 2015, com decréscimo para -14,16% em 2016, e com oscilação entre -12% e -13% nos anos seguintes. Esse resultado é coincidente com os achados de Barbosa, Barbosa Filho e Lima (2013).

Já o fato de morar na zona urbana afetou positivamente os salários em todos os anos, com um efeito de 27,30% em 2015, com redução para 23,96% em 2019, e para 22,91% em 2020 e 21,35% em 2021. Quanto às regiões do Brasil, as estimativas, comparadas à variável definida como base a região Sudeste, apresentaram resultados similares aos encontrados por Brasil (2016).

Dessa forma, pode-se observar que morar nas regiões Norte e Nordeste teve um efeito negativo nos rendimentos dos trabalhadores. Na região Norte, esse efeito foi crescente até 2019, caiu para 20,98% em 2020 e depois aumentou novamente em 2021 e atingiu um prêmio salarial negativo de 21,95% em comparação com a região Sudeste. Uma trajetória semelhante foi observada na região Nordeste, mas com uma redução mais acentuada: um percentual de 37,32% em 2019.

Por fim, morar nas regiões Sul e Centro-Oeste teve um efeito positivo. O prêmio salarial na região Sul mostrou um crescimento, inclusive nos anos pós-pandemia, com um impacto de cerca de 7% em 2021, enquanto na região Centro-Oeste, esse efeito foi de aproximadamente 5% no mesmo ano.

Na Tabela 4, serão apresentadas as estimativas obtidas por meio da decomposição de Oaxaca-Blinder, na qual utilizou-se a variável "setor público" como critério para separação dos grupos. As estimativas foram realizadas para todos os anos da amostra. O componente explicado refere-se à diferença salarial decorrente dos atributos de capital humano, tais como anos de experiência, nível de escolaridade, entre outros. Por outro lado, o componente não explicado diz respeito à parcela do hiato salarial que não é explicada pelos atributos produtivos individuais dos trabalhadores, frequentemente interpretada na literatura como uma medida de discriminação (Madalozzo; Martins; Lico, 2015).

Ao analisar a Tabela 4, observa-se que todas as estimativas foram significativas, e o salário/hora médio do setor público é praticamente o dobro do salário/hora médio do setor privado em todos os anos analisados, uma proporção similar à encontrada por Brasil e Bittencourt (2017).

Tabela 4 – Diferenciais de rendimentos entre os trabalhadores dos setores público e privado no Brasil, de 2015 a 2021

Ano	Setor público	Setor privado	Diferença salarial	Componente explicado	Componente não explicado
2015	14,0795*** (0,1165)	7,3360*** (0,0356)	0,5210*** (0,0043)	0,4598*** (0,0051)	0,5402*** (0,0071)
2016	15,5613*** (0,1560)	7,8782*** (0,0418)	0,5063*** (0,0047)	0,4668*** (0,0052)	0,5332*** (0,0074)
2017	16,1420*** (0,1364)	8,3079*** (0,0413)	0,5147*** (0,0044)	0,4741*** (0,0051)	0,5259*** (0,0067)
2018	17,0255*** (0,1482)	8,6628*** (0,0441)	0,5088*** (0,0045)	0,4736*** (0,0050)	0,5264*** (0,0070)
2019	17,6750*** (0,1524)	8,8602*** (0,0436)	0,5013*** (0,0044)	0,4772*** (0,0049)	0,5228*** (0,0066)
2020	19,7248*** (0,2234)	9,1574*** (0,0608)	0,4643*** (0,0057)	0,4987*** (0,0068)	0,5013*** (0,0093)
2021	18,4307*** (0,1580)	9,3515*** (0,4292)	0,5074*** (0,0045)	0,4922*** (0,0049)	0,5078*** (0,0065)

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados das estimações.

Nota: Significância (***) < 1%; (**) < 5%; (*) < 10%. Erros-padrão das estimativas entre parênteses.

Em 2015, os trabalhadores do setor público ganhavam, em média, R\$ 14,08 por hora trabalhada, enquanto os do setor privado recebiam um salário/hora médio de R\$ 7,34. Isso significa

que o salário/hora do setor privado correspondia aproximadamente a 52,10% da média do salário/hora do setor público. Cerca de 46% dessa diferença devem-se aos atributos de capital humano, enquanto 54,02% são atribuídos a fatores não observados.

No último ano pré-pandemia — 2019 —, os salários/hora médios eram de R\$ 17,67 para o setor público e R\$ 8,86 para o privado, o que correspondia a cerca de 50,13% na relação privado-público. As características produtivas dos trabalhadores explicavam aproximadamente 48% desse *gap*, enquanto os fatores não observados representavam cerca de 52,28%. Em 2020, com o início da pandemia da COVID-19, houve um aumento nesse hiato salarial, pôde-se perceber que os rendimentos do setor privado representaram apenas 46,43% da média do público.

Com a chegada do ano de 2021, esse percentual retornou para valores próximos aos observados no período anterior à pandemia: aproximadamente 51%. Além disso, nos dois últimos anos, comparados a todos os anteriores, notou-se um aumento na contribuição das características observadas na explicação do hiato salarial, aproximadamente 49%, contra 46% a 47% entre 2015 e 2019.

Em suma, a pandemia parece ter exacerbado temporariamente as diferenças salariais entre os setores público e privado, com uma tendência de retorno aos padrões pré-pandemia somente em 2021. Além disso, a pandemia pode ter alterado a forma como diferentes atributos dos trabalhadores contribuíram para a determinação dos salários nos dois setores (Masri; Flamini; Toscani, 2021).

Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo analisar a evolução do hiato salarial entre trabalhadores dos setores público e privado em todo o Brasil, no período de 2015 a 2021, com identificação das variáveis determinantes e seus efeitos sobre a composição dos salários. Para isso, foram utilizados dados da PNADC referentes ao 4º trimestre de cada ano no intervalo de 2015 a 2021. Realizaram-se estimativas por meio de dois diferentes modelos econométricos: Equações Mincerianas e Decomposição de Oaxaca-Blinder, as quais proporcionaram uma análise robusta sob diferentes perspectivas.

Estudos anteriores, como os de Souza e Medeiros (2013) e Cardozo e Cunha (2019), também analisaram os diferenciais salariais entre os setores público e privado. No entanto, o presente estudo contribui para a literatura ao utilizar dados mais recentes e aplicar uma abordagem metodológica que considera tanto os efeitos das características observáveis quanto dos fatores não observáveis. Além

disso, a comparação com os resultados empíricos obtidos por Mizala, Romaguera e Gallegos (2011) sobre a América Latina destaca como o contexto brasileiro se distingue de outros países da região.

Os resultados obtidos via equações Mincerianas revelaram um prêmio salarial positivo e crescente para o setor público ao longo dos anos, com variação entre 24% e 29% nos anos pré-pandemia e com o ápice de 37,24% em 2020. Este prêmio se manteve acima dos patamares observados nos primeiros quatro anos da série histórica em 2021.

Foi constatado também que a experiência e o nível educacional do indivíduo contribuíram positivamente para os salários. De maneira geral, quanto maior o nível de capital humano, maior é o prêmio salarial, com excedência de 100% para trabalhadores altamente qualificados com nível superior completo.

Também ficou comprovado que residir na zona urbana ou nas regiões Sul e Centro-Oeste gerou prêmios salariais positivos, enquanto viver nas regiões Norte ou Nordeste, pertencer a uma raça não branca ou ser casado resultou em retornos negativos. Os resultados da decomposição de Oaxaca-Blinder corroboraram esses achados.

Nos anos pré-pandemia, o *gap* salarial variou entre 50% e 52% na relação privado-público, enquanto em 2020 esse hiato se intensificou, quando o rendimento médio dos trabalhadores do setor privado correspondia a apenas 46% do salário/hora médio do setor público. De 2015 a 2019, a parte desse hiato explicada pelos atributos produtivos ficou em torno de 46% a 47%, enquanto em 2020 e 2021 esse valor foi de cerca de 49%.

Em síntese, futuros trabalhos poderão focar na identificação dos diferenciais salariais entre os setores público e privado, com inclusão da variável “sexo” na análise, para verificar como o *gap* salarial se comporta entre os setores quando segmentado também por gênero, além de uma análise mais detalhada ao longo da distribuição de rendimentos.

Referências

ALMEIDA, D. Mulheres ocupam 34% de cargos de alta liderança no setor público. **Agência Brasil**, Brasília, 19 maio 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-05/mulheres-ocupam-34-de-cargos-alta-de-lideranca-no-setor-publico>. Acesso em: 08 jun. 2024.

ALVAREZ, J. *et al.* Firms and the decline in earnings inequality in Brazil. **American Economic Journal: Macroeconomics**, v. 10, n. 1, p. 149-189, 2018.

ARRAES, R. A.; MENEZES, F. L. S.; SIMONASSI, A. G. Earning differentials by occupational categories: gender, race and regions. **EconomiA**, v. 15, n. 3, p. 363-386, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem?** World Bank, 2016. Systematic Country Diagnostic: Rethinking the Path to Inclusion, Growth, and Sustainability. Report N° 101431-BR. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%C3%BAblico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BARBOSA, A. L. N. de H.; BARBOSA FILHO, F. de H.; LIMA, J. R. F. de. Diferencial de salários e determinantes na escolha de trabalho entre os setores público e privado no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 89-118, 2013.

BECKER, G. S. Investment in human capital: A theoretical analysis. **Journal of Political Economy**, v. 70, n. 5, part 2, p. 9-49, 1962.

BLINDER, A. S. Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates. **The Journal of Human Resources**, v. 8, n. 4, p. 436-455, 1973.

BRAGA, B. G.; FIRPO, S. P.; GONZAGA, G. Escolaridade e diferencial de rendimentos entre o setor privado e o setor público no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 3, p. 431-464, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL, R. G. **Hiato de rendimentos público-privado: decomposição quantílica inter-regional, 2004-2013**. 2016. 90 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Curitiba, 2016.

BRASIL, R. G.; BITTENCOURT, M. V. L. Hiato de rendimentos público-privado no Brasil: uma análise contrafactual. **Economia & Região**, v. 5, n. 2, p. 43-64, 2017.

CARDOZO, D. P.; CUNHA, M. S. Evidence of the Public–Private Wage Gap for Brazil in the Period from 2008 to 2016. **The Indian Journal of Labour Economics**, v. 62, p. 577-594, 2019.

CASTRO, N. R.; MOREIRA, G. C.; SILVA, R. P. Wage structure differential and disability in Brazil - Underperformance or discrimination? **Economia**, v. 20, n. 3, p. 211-228, 2019.

CASTRO, N. R. *et al.* The Brazilian agribusiness labor market: measurement, characterization and analysis of income differentials. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, 2020.

COSTA, J. S. *et al.* **Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2020. 22 p. (Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 68). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9991>. Acesso em: 15 fev. 2024.

- EMILIO, D.; PONCZEK, V.; BOTELHO, F. Evaluating the wage differential between public and private sectors in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, p. 72-86, 2012.
- ENGBOM, N.; MOSER, C. Earnings inequality and the minimum wage: Evidence from Brazil. **American Economic Review**, v. 112, n. 12, p. 3803-3847, 2022.
- FRANÇA, M. T. A.; FRIO, G. S.; KORZENIEWICZ, M. B. D. V. Self-employment and wage difference an analysis for Brazil. **International Journal of Social Economics**, v. 47, n. 6, p. 727-745, 2020.
- FREGUGLIA, R. S.; MENEZES-FILHO, N. A. Inter-regional wage differentials with individual heterogeneity: evidence from Brazil. **The Annals of Regional Science**, v. 49, p. 17-34, 2012.
- HOFFMANN, R. Changes in income distribution in Brazil. In: AMANN, E.; AZZONI, C.; BAER W. (ed.). **The Oxford Handbook of the Brazilian Economy**. Oxônia: Oxford University Press, 2018. p. 467-488.
- LOPEZ, F. G.; GUEDES, E. P. **Atlas do Estado brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016)**. Brasília: IPEA, 2018.
- LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017): Atlas do Estado Brasileiro. Texto para Discussão**, p. 1-56, 2020.
- MADALOZZO, R. C.; MARTINS, S. R.; LICO, M. R. **Segregação ocupacional e hiato salarial entre os gêneros**. São Paulo, SP: Insper, 2015.
- MANCHA, A.; MATTOS, E. Public versus private wage differential in Brazilian public firms. **EconomiA**, v. 21, n. 1, p. 1-17, 2020.
- MARCONI, N. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 1, p.10-45, 2003.
- MARIANO, C. M.; SOUSA, F. A. Q. Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa administração pública e a vedação ao retrocesso social. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 20, n. 80, p. 125-152, 2020.
- MASRI, D. A.; FLAMINI, V.; TOSCANI, F. The short-term impact of covid-19 on labor markets, poverty and inequality in Brazil. **IMF Working Paper**, [s.l.], n. 2021/066, mar. 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3852790>. Acesso em: 5 mar. 2024.
- MINCER, J. **Schooling, experience and earnings**. New York: Columbia University Press, 1974.
- MIZALA, A.; ROMAGUERA, P.; GALLEGOS, S. Public-private wage gap in Latin America (1992-2007): A matching approach. **Labour Economics**, v. 18, p. S115-S131, 2011.
- OAXACA, R. Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets. **International Economic Review**, v. 14, n. 3, p. 693-709, 1973.

REIS, M. Fields of study and the earnings gap by race in Brazil. **Review of Development Economics**, v. 21, n. 3, p. 756-785, 2017.

RODRIGUES, F. L.; CRUZ, M. S.; SOUZA, W. P. S. de F. Efeitos da escolha profissional na composição salarial e seus reflexos nos diferenciais de rendimentos por sexo no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 49., 2021, Evento Remoto. **Anais [...]** Brasília: ANPEC, 2021.

RODRIGUES, F. L.; CRUZ, M. S.; SOUZA, W. P. S. de F. "Os amigos dos meus amigos são meus amigos?": as consequências do capital social para as diferenças salariais entre homens e mulheres no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 52, n. 3, 2022.

SALVATO, M. A.; SILVA, D. G. O Impacto da Educação nos Rendimentos do Trabalhador: uma análise para região metropolitana de Belo Horizonte In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2008.

SANTOS, C. de J. M. dos. **A pena de aposentadoria compulsória de magistrados por interesse público e a infringência ao princípio da moralidade administrativa**. 2018. 84 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Sociais, São Luís, 2018.

SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. **The American Economic Review**, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SILVA, J. R.; GUIMARÃES, C. R. F. F. Wage differentials in Brazil: Tourism vs. other service sectors. **Cogent Economics & Finance**, v. 5, n. 1, p. 1319606, 2017.

SOUZA, N. K. M.; SANTOS, R. S. G.; SILVA FILHO, L. A. Differentials in earnings from work among health professionals in Brazil–2010/2017. **Horizonte de Enfermería**, v. 33, n. 3, p. 266-286, 2022.

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, p. 05-28, 2013.

TAVARES, P. A.; MENEZES-FILHO, N. A. Human capital and the recent fall of earnings inequality in Brazil. **Brazilian review of econometrics**, v. 31, n. 2, p. 231-257, 2011.

TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 55, n. 3, 2021.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, v. 16, p. 199-232, 2007.

VIANNA, B. Mulheres estão sub-representadas em cargos de liderança da gestão pública. **Insper**, 15 mar. 2023. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/mulheres-estao-sub-representadas-em-cargos-de-lideranca-da-gestao-publica>. Acesso em: 08 jun. 2024.

Perfil da pobreza no Brasil: uma análise regional (2012-2020)¹

Poverty profile in Brazil: a regional analysis (2012-2020)

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.5455>

Yasmin Rissato Pichinini²
Ana Cristina Lima Couto³

Resumo: Este artigo tem como objetivo estudar o perfil da pobreza no Brasil e nas suas macrorregiões, com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2012 e 2020. A abordagem monetária e a linha de pobreza para definir os pobres foi de até meio salário-mínimo de renda domiciliar *per capita*. As variáveis analisadas foram gênero, cor, idade, posição na família, escolaridade, região geográfica em que se vive, além dos indicadores relativos ao mercado de trabalho. Dentre os principais resultados, observou-se que mulheres, negros, os mais jovens, os menos escolarizados, os moradores da zona rural e das regiões menos desenvolvidas (Norte e Nordeste) e trabalhadores informais estão mais presentes na pobreza. Assim, as políticas para sua redução devem focar em ações direcionadas para os grupos mais vulneráveis, além de promover melhorias na educação e criação de oportunidades de emprego e geração de renda, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

Palavras-chave: Determinantes da pobreza; Macrorregiões; Perfil da pobreza.

Abstract: This article aims to study the profile of poverty in Brazil and in the macro-regions, based on the microdata of the Continuous PNAD of 2012 and 2020. The monetary approach was adopted and the poverty line to define the poor was up to half a minimum wage of household income per capita. The variables analyzed were gender, color, age, position in the family, schooling, geographic region in which one lives, in addition to indicators related to the labor market. Among the main results, it was observed that women, blacks, the youngest, the least educated, residents of rural areas and less developed regions (North and Northeast) and informal workers are more present in poverty. Thus, policies for poverty reduction in the country should focus on actions aimed at the most vulnerable groups, in addition to promoting improvements in education and creation of employment opportunities and income generation, especially in the North and Northeast regions.

Keywords: Determinants of poverty; Macrorregions; Poverty profile.

Artigo recebido em 16/02/2024. Aceito em 04/06/2024.

¹ Este artigo é resultado da pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Estadual de Maringá (PIBIC/CNPq/FA/UEM) no período 2022/2023.

² Graduanda em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: ra125318@uem.br; ORCID: <https://orcid.org/009-000-5611-3299>

³ Doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UEM. E-mail: aclcouto@uem.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8401-5909>

Introdução

A pobreza é um dos problemas que aflige o mundo, de modo que a erradicação, pelo menos da extrema pobreza, aparece como o primeiro objetivo dentre as 17 metas globais definidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) a ser alcançado até 2030.

De acordo com vários autores⁴, existem fatores sociais, demográficos, econômicos e espaciais que têm algum grau de associação com a pobreza, e as políticas públicas para seu enfrentamento podem atuar sobre tais fatores, os quais estão relacionados: a) às dificuldades que as pessoas encontram para participar do mercado de trabalho; b) às características pessoais dos indivíduos (sexo, cor ou raça, idade); c) à composição familiar; d) à formação escolar; e) ao local em que se vive (área urbana, rural e macrorregião, por exemplo)⁵.

Esses fatores podem influenciar o nível de renda das pessoas e, portanto, contribuir para que se encontrem na condição de pobreza. Assim, em consonância com Haughton e Khandker (2009), a elaboração de perfis de pobreza é importante para analisar as características dos pobres em uma sociedade.

No Brasil, a pobreza tem uma dimensão muito regionalizada (Couto; Brito, 2021). Tanto em 2012 como em 2020, a proporção de pobres no Brasil foi de aproximadamente 31%. No Nordeste e Norte, essa proporção ficou acima de 40%. Historicamente, estas regiões possuem os maiores contingentes de pobres no país.

Desse modo, este artigo tem como objetivo geral realizar um estudo sobre o perfil dos pobres tanto para o Brasil como para suas macrorregiões a fim de verificar alterações ocorridas no período, bem como as diferenças regionais.

A fonte de informações utilizada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram utilizados os microdados dos anos de 2012 e 2020. Como objetivos secundários, foi feita uma revisão de literatura teórica sobre aspectos relacionados ao conceito, características e fatores

⁴ Lima (2005), Haughton e Khandker (2009), IETS (2011), Leone (1994), Rocha (1995, 2006), Osório *et al.* (2011), Souza e Osório (2012), Couto e Brito (2021).

⁵ Não se desconhece que a pobreza também está associada a questões relacionadas à saúde, mortalidade infantil, educação, direitos de cidadania, segurança, habitação, acesso à água potável, saneamento etc. No entanto, a ênfase neste texto recai sobre a pobreza monetária, pois uma parte das necessidades dos indivíduos é satisfeita pela renda. INFORME ECONÔMICO (UFPI) - ISSN 2764-1392 ANO 26 - VOLUME 48 - NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

determinantes da pobreza. O método adotado baseou-se em pesquisa bibliográfica e análise descritiva das variáveis.

Para alcançar esse objetivo, este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. Primeiramente, foi realizada a revisão teórica que trata da conceituação e caracterização da pobreza, bem como dos seus determinantes socioeconômicos. Em seguida, foram apresentados os resultados e, por fim, as considerações finais.

1 Breves considerações sobre aspectos conceituais e caracterização da pobreza

1.1 Conceitos e tipos de pobreza

No final do século XX, mais especificamente nas três últimas décadas, passou a ser relevante entre os estudiosos do campo das Ciências Sociais e Econômicas a discussão sobre a pobreza. Como forma de destacar quão importante é a compreensão sobre quem são os pobres, por que o são, e, além disso, entender suas experiências, a ONU criou, através da Agenda 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁶. Dentre os dezessete objetivos, o primeiro trata da erradicação da pobreza, seguido posteriormente por outros, como fome zero e agricultura sustentável, e redução da desigualdade.

A pobreza é um fenômeno que pode ser analisado a partir de múltiplas abordagens. Uma definição que considera a multidimensionalidade, e que a caracteriza, de acordo com Rocha (2006), é que pobre é o indivíduo que não possui meios para se adequar ao seu grupo social e que não tem suas necessidades mais básicas atendidas.

A pobreza pode ser absoluta, relativa ou subjetiva. Rocha (2006) e Codes (2004) conceituam a pobreza absoluta como a situação em que os indivíduos não têm renda suficiente para suprir suas necessidades mínimas básicas de consumo de bens para garantir sua sobrevivência vital. Essa definição reflete as condições de uma sociedade em extrema carência, pois delimita os indivíduos como pobres no sentido da renda insuficiente para o atendimento de tais necessidades.

A pobreza relativa, conforme Rocha (2006) e Kageyama e Hoffmann (2006) é o conjunto de necessidades de acordo com o grupo estudado, que consideram o ambiente social no qual se

⁶ Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são: 1. Erradicação da pobreza, 2. Fome zero e Agricultura sustentável, 3. Saúde e Bem-estar, 4. Educação de qualidade, 5. Igualdade de Gênero, 6. Água potável e Saneamento, 7. Energia limpa e acessível, 8. Trabalho decente e Crescimento econômico, 9. Indústria, Inovação e Infraestrutura, 10. Redução das desigualdades, 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis, 12. Consumo e Produção responsáveis, 13. Ação contra a mudança global do clima, 14. Vida na água, 15. Vida terrestre, 16. Paz, justiça e instituições eficazes, 17. Parcerias e meios de implementação (ONU, 2022).

vive. A pobreza relativa está associada ao modo de vida e aos costumes que predominam numa sociedade. Neste caso, pobre é o indivíduo que sofre privação de bens comuns à sociedade em que está inserido. Já no que diz respeito à pobreza subjetiva, os indivíduos seriam seus próprios juízes e eles seriam pobres porque se sentem como tal.

É comum a operacionalização do conceito de pobreza absoluta e relativa a partir da associação a um valor monetário. Essa abordagem monetária está relacionada a dois tipos de linhas. Primeira, as linhas de indigência, ou de pobreza extrema, que correspondem ao valor monetário mínimo para obtenção de uma cesta básica que supra as necessidades alimentares e garanta os indicadores nutricionais para a sobrevivência das pessoas. Portanto, indivíduos indigentes são aqueles que não possuem renda para arcar com o mínimo necessário para a sobrevivência vital.

Já o segundo tipo de linha diz respeito às linhas de pobreza, na qual se estipula um valor monetário de renda mínima que assegure uma gama maior de consumo, como serviços de habitação, vestuário e alimentação, nesse sentido são classificados como pobres os indivíduos que estão abaixo dessa linha (Rocha, 2006).

1.2 Abordagens sobre pobreza: necessidades básicas e capacitações

A concepção de pobreza a partir das necessidades básicas (*Basic Needs*) está relacionada ao seu caráter não monetário. As *Basic Needs* estão associadas ao acesso à moradia, educação e serviços públicos, como água potável, energia elétrica e saneamento. Assim, seriam pobres as pessoas que não têm essas necessidades atendidas. Essa concepção, de acordo com os estudos de Codes (2004), aborda mais amplamente o caráter relativo da pobreza.

A discussão acerca das necessidades básicas foi amplamente discutida por Amartya Sen (2010), pois, uma vez privado dessas necessidades, o indivíduo é também privado de participar da sociedade na qual está inserido. Desta forma, surge o conceito de capacitação. O indivíduo é pobre além da pobreza absoluta (privação de bens), pois ele é privado dos seus direitos de cidadania como também de ter voz social e política.

De acordo com Codes (2004) e Kageyama e Hoffmann (2006), os estudos de Sen (1983, 1999, 2010) destacam também que o indivíduo pobre é aquele que se encontra destituído do acesso a bens e recursos bem como privado de exercer direitos como cidadão. Ainda sobre a pobreza,

[...] ela pode ser definida de modo a representar não apenas o nível em que se podem satisfazer as necessidades nutricionais, por exemplo, mas também em que sejam garantidas as capacidades de participar das atividades comunitárias e de poder adotar as convenções sociais mínimas (Kageyama; Hoffmann, 2006, p. 5).

No livro “Desenvolvimento como liberdade”, Sen (2010) mostra que é fundamental para o desenvolvimento a expansão da liberdade política, social e econômica dos indivíduos, assim como a seguridade, transparência e oportunidades sociais.

A liberdade exprime um valor à sociedade e deveria ser garantida a todos pelos líderes que estão comprometidos com a justiça social. É preciso “compreender de que modo o enraizamento das desigualdades promove a privação da liberdade e torna irreconhecível a viabilidade da igualdade” (Zambam; Kamphorst, 2020, p. 86). Portanto, apesar da definição de pobreza a partir do conceito da renda, o fenômeno da pobreza é multidimensional, uma vez que ultrapassa o simples critério monetário.

Segundo Sen (2001), a capacidade (*capacity*) faz referência à possibilidade de escolha de um indivíduo. Como exemplo, o autor usou a situação daqueles que desejam fazer jejum, e daqueles que passam fome porque não têm como obter os alimentos. No primeiro caso, a pessoa escolhe fazer jejum enquanto no segundo, não há possibilidade de escolha.

A expansão da liberdade é o meio e o fim pelo qual se alcança o desenvolvimento de uma sociedade. Sen (1999, 2010) discute alguns tipos de liberdade: a) política, que propicia ao indivíduo exercer suas escolhas políticas, mediante voto, e ter o direito de criticar e cobrar os políticos sem que sofram ameaças; e b) liberdade no sentido de facilidades econômicas do sistema econômico, como acesso ao crédito e empréstimos, para que os indivíduos aumentem sua renda e facilitem seu consumo.

No entanto, neste caso, a distribuição de renda tem papel importante. O processo de desenvolvimento econômico deveria acontecer de forma menos desigual para que os indivíduos possam desfrutar da renda de modo mais igualitário. Ainda de acordo com Sen (2010), as oportunidades sociais também são uma forma de liberdade. A educação, por exemplo, é um ativo que favorece a liberdade de um indivíduo, pois permite que ele tenha capacidade tanto para ler um jornal como para ocupar uma posição de trabalho melhor.

1.3 Determinantes da pobreza

Ao admitir sua complexidade, a pobreza possui relação com fatores pessoais (tal como, idade, gênero e cor) e local de residência (área urbana, rural, região em que se vive). Por exemplo, crianças e os mais jovens estão mais propensos a situações de pobreza, pois geralmente são dependentes da família. Mulheres e negros são também indivíduos mais vulneráveis à condição de pobreza. No entanto, estes atributos não são a causa para que esses indivíduos sejam pobres (Haughton; Khandker, 2009).

Há ainda fatores como o mercado de trabalho e a escolaridade que estão associados à pobreza. Por sua vez, os fatores pessoais podem explicar porque alguns indivíduos possuem mais dificuldades de encontrar empregos, sobretudo empregos de qualidade, ou, quando o conseguem, as mulheres, por exemplo, estão mais sujeitas a ocupações inferiores, ainda que possuam melhores qualificações e mais anos de estudos.

A relação entre pobreza e gênero é amplamente discutida na sociedade. De modo geral, as mulheres estão mais sujeitas à pobreza, e, quando combinadas questões de gênero e raça, os indicadores são ainda mais preocupantes (Couto, 2014; Santos; Pires; Drumond, 2022). Essa relação desigual é verificada, no mercado de trabalho, em razão de um processo discriminatório, uma vez que as mulheres possuem mais escolaridade, e mesmo assim, de modo geral, ocupam remunerações e cargos inferiores aos dos homens.

Um dos motivos para ocorrer a situação supracitada se deve ao fato de que as mulheres enfrentam responsabilidades quanto aos serviços relativos ao lar, cuidados com os filhos, os quais dificultam a obtenção de trabalhos, mantendo-as mais vulneráveis aos indicadores de pobreza, sobretudo se elas são chefes de família (Melo, 2005).

Sen (2001) enumera alguns exemplos de desigualdades entre homens e mulheres: desigualdades de oportunidades, desigualdades no âmbito do mercado de trabalho, desigualdades no lar e desigualdades de propriedade.

Sen (2010), por sua vez, afirma que as discriminações contra as mulheres são um exemplo de privação que reduz a qualidade de vida. Portanto, as desigualdades e discriminação de gênero podem contribuir para a reprodução da pobreza.

Conforme Lopes e Azevedo (2005, p. 4) “durante a IV Conferência Mundial da Mulher, os governos reconheceram que a maioria dos pobres no mundo eram mulheres, caracterizando o fenômeno conhecido como feminização da pobreza”.

Pereira e Silva (2021), mediram o nível de pobreza no Brasil conforme o sexo dos indivíduos nos anos de 2004, 2009 e 2014, e concluíram que o nível encontrado para as mulheres foi superior ao dos homens. Ademais, a maior presença da mulher na pobreza não se deve a fenômenos isolados. As mulheres são historicamente mais vulneráveis devido a fatores sociais e culturais.

Sobre a relação entre pobreza e cor ou raça, os negros estão proporcionalmente mais inseridos na situação de pobreza. Há uma herança histórica na qual o negro acumulou desvantagens que produziram desigualdade entre os indivíduos. Além disso, Guimarães (2003) e Santos, Pires e Drumond (2022) afirmam que os negros enfrentam mais dificuldades em relação aos brancos no mercado de trabalho e a questão da desigualdade educacional pode intensificar o problema da pobreza.

A distribuição espacial dos pobres pode ser analisada através dos estratos urbano e rural. Essa distinção foi tratada, por exemplo, por Rocha (2006), Osório *et al.* (2011) e Santos, Pires e Drumond (2022). Há grande concentração de pobres na região rural devido ao baixo desenvolvimento destas áreas em relação às zonas urbanas. Além disso, os mercados de trabalho são mais restritos, com menos oportunidades de emprego e renda.

A pobreza também tem relação com o nível de escolaridade, visto que cidadãos mais instruídos têm mais chances de encontrarem melhores oportunidades de trabalho, melhor nível de renda e de exercerem melhor seus papéis dentro da sociedade, o que pode ajudar a reduzir índices de pobreza. “A educação, portanto, é um ativo relevante que contribui para o crescimento econômico, para melhorar a qualificação e inserção no mercado de trabalho e tornar as pessoas cidadãos melhores” (Couto; Brito; Silva, 2021, p. 5). Tais autores constataram que a escolaridade é uma das variáveis que possui grande impacto na redução da pobreza.

Dessa forma, os investimentos em educação são cruciais. Por isso, as políticas públicas na área da educação são importantes para romper o ciclo de pobreza que muitas vezes ocorre entre gerações. Um dos pilares do Programa Bolsa Família, que transfere renda aos mais pobres, é a ênfase na educação, pois exige que crianças e adolescentes frequentem a escola. Assim, espera-se que ao menos os filhos dos mais pobres, através da educação, não reproduzam a situação de pobreza de seus pais.

No entanto, é importante que a educação oferecida, em todos os níveis, seja de qualidade para que todos tenham maiores perspectivas futuras e que proporcione aos indivíduos condições de vida digna para si e para sua família. Além disso, por meio da educação, as pessoas conhecem

seus direitos como cidadãos e passam a ter voz política. Desse modo: “As políticas sociais assumem, também, a função de assegurar os direitos constitucionais, no caso brasileiro, previstos na Constituição Federal de 1988” (Izepão; Albuquerque; Fernandes, 2020, p. 13).

A pobreza é distribuída de modo desigual em termos regionais, sobretudo num país como o Brasil que possui grande heterogeneidade socioeconômica entre suas unidades da federação. Estados mais desenvolvidos economicamente possuem maior infraestrutura, educação de maior qualidade e um mercado de trabalho mais abrangente, tal como nas regiões Centro-Sul e Sudeste.

Já no Norte e Nordeste, as pessoas que vivem na área rural são ainda mais afetadas pela pobreza, seja pelo menor acesso a serviços públicos como os de saúde e saneamento, seja em relação a serviços de educação ou oportunidades de emprego. A área rural da região nordestina, por exemplo, lida com alguns empecilhos relacionados às questões físicas, como a seca, o que traz problemas e vulnerabilidades para parte da população.

Por fim, as dificuldades de inserção ocupacional e a precariedade do mercado de trabalho também estão relacionadas com a pobreza, o que gera, por sua vez, alto desemprego, salários baixos, empregos informais e de má qualidade. O trabalho é o principal meio que proporciona a obtenção de renda para a maioria das pessoas e, por isso, o mercado de trabalho deveria oferecer boas oportunidades de emprego e de renda para todos.

Feitas essas considerações, na próxima seção, serão apresentadas as características dos pobres que vivem no Brasil e nas macrorregiões do país, segundo características pessoais, de escolaridade bem como de alguns indicadores do mercado de trabalho.

2 Análise do perfil dos pobres no Brasil e macrorregiões – 2012 e 2020

O conceito de pobreza utilizado neste artigo foi definido com base na linha de pobreza de $\frac{1}{2}$ salário mínimo de renda domiciliar *per capita*. Os microdados utilizados foram obtidos da PNAD Contínua do IBGE. O período de análise refere-se aos anos de 2012 e 2020⁷. Ressalta-se que todos os valores monetários foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2020 e que os fatores de expansão da amostra fornecidos pelo IBGE foram aplicados aos dados.

⁷ Para o ano de 2012, utilizaram-se os microdados da Visita 1 e, para o ano de 2020, a Visita 5, conforme recomendação do IBGE (2021).

A Tabela 1 mostra que tanto no ano de 2012 como no de 2020 a proporção de pobres ficou praticamente estável em 31%. O fato de a taxa de pobreza não ter aumentado, dado que até 2019 havia tendência de elevação, pode ser explicada pelo surgimento da pandemia de Covid-19, em 2020, o que levou ao fechamento de milhares de empresas no país e à paralisação de inúmeras atividades produtivas e consequente aumento do desemprego.

Naquela época, para garantir um mínimo de recurso para a sobrevivência das famílias que perderam emprego e renda, foi concedido o Auxílio Emergencial de R\$ 600,00, um valor cerca de 3 vezes maior do que aquele repassado pelo Programa Bolsa Família, que pagava, em média, R\$ 189,00 por família. Destaca-se que no caso de mães chefes de família, esse auxílio era o dobro (R\$ 1.200,00).

Tal medida evitou que a pobreza e desigualdade se elevassem em 2020 no Brasil, conforme World Bank (2022) e IBGE (2021). Houve redução da pobreza nas regiões Norte (1,18 p.p.) e Nordeste (2,91 p.p.), aquelas que têm o maior percentual de pessoas consideradas pobres e beneficiárias de programas sociais. O contrário ocorreu quando se observaram os dados das regiões mais desenvolvidas do país: no ano de 2012 as taxas de pobreza eram bem menores nas regiões Sudeste (20,63%), Sul (16,86%) e Centro Oeste (22,46%), com aumento em 2020 para 22,19%, 17,42% e 24,02%, respectivamente (Tabela 1).

Tabela 1- Distribuição de pobres – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – %

Unidade Territorial	2012	2020
Brasil	31,42	31,31
Norte	48,07	46,89
Nordeste	52,83	49,92
Sudeste	20,63	22,19
Sul	16,86	17,42
Centro-Oeste	22,46	24,02

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

O efeito do Auxílio Emergencial em 2020 como mecanismo para evitar o alastramento da pobreza no Brasil, e que resultou na redução de pobres nas regiões Norte e Nordeste, ao contrário do observado nas demais regiões, pode ser explicado pelo estudo do Ministério da Cidadania:

[...] nas regiões Nordeste e Norte o programa [Auxílio Emergencial] chegou mais rápido ao público-alvo. No Nordeste, 60% dos elegíveis receberam já no primeiro mês e, em dois meses (abril e maio), mais de 80% do público tinha sido alcançado. [...] vale pontuar que o Auxílio Emergencial chegou mais rápido nas regiões em que o

quadro da pobreza era historicamente mais persistente e a presença da rede de proteção social já era mais expressiva antes da pandemia, ou seja, as regiões Norte e Nordeste. Desta forma, a maior agilidade no pagamento do benefício nestas localidades, inclusive para as pessoas que não eram atendidas pela rede de assistência social antes da pandemia (e que não estavam no Cadastro Único), pode indicar seu papel positivo nos territórios. Essa questão, entretanto, merece maior aprofundamento (Brasil, 2021, p. 29-30).

No que diz respeito à zona de moradia (Tabela 2), os pobres estão concentrados na área urbana, assim como no Brasil como um todo, que tem uma taxa de urbanização de 86%. Entre 2012 e 2020, aumentou a proporção de pobres de 71,6% para 75,2% nas cidades. Nesse período, houve redução da pobreza rural.

Em termos regionais, aumentou a participação de pobres na zona urbana em todas as regiões, destacando-se que nas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste, o percentual está acima de 80%. Um fato que chama a atenção é que as regiões Norte e Nordeste possuem os maiores percentuais de pobres que vivem na zona rural: cerca de 1/3.

Tabela 2 - Distribuição de pobres por zona de habitação – Brasil e regiões – 2012 e 2020

Unidade Territorial	2012		2020	
	Urbana (%)	Rural (%)	Urbana (%)	Rural (%)
Brasil	71,60	28,40	75,20	24,80
Norte	67,10	32,90	67,90	32,10
Nordeste	62,94	37,06	65,24	34,76
Sudeste	84,48	15,52	88,48	11,52
Sul	75,77	24,23	81,67	18,33
Centro-Oeste	85,05	14,95	88,20	11,80

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

Discute-se na literatura a chamada “feminização da pobreza” em razão da maior incidência da pobreza ocorrer no grupo das mulheres. De acordo com Novellino (2004), esse conceito está relacionado com as formas mais precárias de inserção no mercado de trabalho, pois elas estão em maioria nas atividades informais, de baixa qualificação, em tempo parcial e subemprego (por insuficiência de horas trabalhadas) e de baixos rendimentos.

Os dados da Tabela 3 também mostraram que no Brasil, em 2012, 51,7% dos pobres eram mulheres, com aumento para 52,34% em 2020. O mesmo se verifica para todas as cinco regiões, em que mais de 50% dos pobres são mulheres e suas participações estão muito próximas.

Quanto ao tamanho médio da família dos pobres, tanto no Brasil como nas regiões, houve pequena redução desse indicador. O tamanho médio estabilizou-se em torno de 4 pessoas. A

redução do tamanho médio da família é um fato que também ocorre para a população como um todo.

Tabela 3 - Distribuição de homens e mulheres pobres (%) e tamanho médio da família – Brasil e regiões – 2012 e 2020

Unidade Territorial	2012			2020		
	Homens	Mulheres	Tam. família	Homens	Mulheres	Tam. família
Brasil	48,30	51,70	4,81	47,66	52,34	4,32
Norte	49,59	50,41	5,61	48,99	51,01	4,98
Nordeste	48,53	51,47	4,80	48,25	51,75	4,27
Sudeste	47,51	52,49	4,60	46,28	53,72	4,16
Sul	48,20	51,80	4,51	47,64	52,36	4,11
Centro-Oeste	48,53	52,47	4,59	47,47	52,53	4,30

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

Em relação à idade média dos pobres (Tabela 4), nota-se que eles têm um perfil etário muito jovem. Houve ligeiro aumento desse indicador, que em 2012 era de aproximadamente 25 anos, com aumento para cerca de 28 anos em 2020 tanto para o país como para as regiões. Dessa forma, a condição de pobreza pode estar relacionada, portanto, ao ciclo de vida. Os mais jovens ainda não têm experiência suficiente, possuem dificuldades de inserção e quando ocupados costumam ter rendimentos mais baixos.

A distribuição dos pobres por faixa etária mostra que no Brasil e nas cinco regiões houve redução da população jovem no período. No entanto, é alta a proporção de jovens com menos de 18 anos entre os pobres, proporção comparável ao da população que está na faixa de 19 a 59 anos, uma faixa muito ampla. Já o percentual de idosos pobres é relativamente mais baixo tanto no Brasil como nas regiões.

O fato de haver proporcionalmente menos indivíduos pobres com 60 anos ou mais pode ser justificado, uma vez que, provavelmente, muitos deles são beneficiários de programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou são aposentados e/ou pensionistas, e tal situação pode ser capaz de elevar a renda *per capita* destes e retirá-los da condição de pobreza (Tabela 4).

Tabela 4 - Distribuição de pobres por faixa etárias (%) e idade média – Brasil e regiões – 2012 e 2020

Unidade Territorial	< 18		19-59		60 >		Idade Média	
	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020
Brasil	46,30	40,07	48,92	53,01	4,78	6,92	24,72	27,56
Norte	50,97	42,61	45,54	52,20	3,49	5,20	22,45	25,70
Nordeste	44,91	38,82	50,46	54,94	4,63	6,24	25,02	27,69
Sudeste	45,86	39,77	48,54	52,04	5,60	8,20	25,32	28,24
Sul	46,80	41,41	48,21	49,68	5,00	8,91	25,22	28,21
Centro-Oeste	49,01	43,29	46,44	50,08	4,54	6,64	23,70	26,58

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

Sobre pobreza e cor, conforme menciona Guimarães (2003), grupos formados por pretos e pardos (negros) estão mais presentes na condição de pobreza. Brito e Dathein (2024) também constataram maior participação de negros entre os chefes de famílias mais pobres. Os dados da Tabela 5 mostram que no ano de 2012, para o Brasil como um todo, os pobres que se autodeclararam como pardos eram maioria: representavam pouco mais de 60%. Em seguida, apareceram os brancos (30,61%).

Destaca-se que em 2020 a participação de brancos caiu 3 pontos percentuais (p.p.) enquanto a dos pardos aumentou 1,07 p.p. Indígenas e amarelos possuem uma representatividade muito baixa. Quando se estratifica essa análise para as regiões, observa-se que nos dois anos de análise, há uma predominância de pardos nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste.

Ainda, é válido ressaltar que houve redução no percentual de pobres brancos no país e em todas as regiões, algo que pode estar relacionado aos movimentos de valorização dos negros. O fato é que muitas pessoas passaram a se reconhecer como tal e a se autodeclararem como pretos e pardos (Gonçalves; Hoffman, 2020).

No entanto, é importante destacar que o aumento da população preta e parda é verificado para toda a população brasileira, independentemente da categoria de renda. Dados do IBGE destacam que o aumento da população não branca no Brasil ocorre desde o Censo de 2010. Segundo o órgão há uma maior conscientização racial da população brasileira (IBGE, 2023 *apud* Pinhoni, 2023), o que explicaria tal elevação.

Já os pobres brancos são a maioria no Sul: cerca de 63% em 2020. Isso não se observa em outras regiões, o que demonstra de certa forma uma discrepância entre o perfil dos pobres por cor ou raça entre regiões. Esse alto percentual de brancos está associado a uma questão

histórica da colonização europeia na região Sul, região que possui a maior proporção de indivíduos brancos, seja pobre ou não pobre.

Tabela 5 - Distribuição de pobres por cor – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – %

Unidade Territorial	2012				
	Branco	Preto	Indígena	Pardo	Amarelo
Brasil	30,61	8,51	0,24	60,33	0,31
Norte	16,07	5,08	0,18	77,65	1,02
Nordeste	22,03	8,48	0,16	69,15	0,19
Sudeste	39,40	11,05	0,34	49,09	0,12
Sul	66,90	5,25	0,19	27,23	0,43
Centro-Oeste	30,35	7,36	0,52	61,12	0,67
	2020				
Brasil	27,60	10,08	0,37	61,40	0,54
Norte	12,79	5,47	0,47	79,59	1,68
Nordeste	19,45	10,95	0,29	68,79	0,53
Sudeste	36,96	12,02	0,37	50,46	0,19
Sul	62,88	6,86	0,68	29,33	0,26
Centro-Oeste	27,28	8,47	0,39	63,61	0,24

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

No que diz respeito ao nível educacional, nota-se que os indivíduos mais escolarizados, que possuem mais anos de estudo, estão proporcionalmente menos presentes na condição de pobreza, uma vez que possuem maior preparação e conhecimento e isso pode facilitar sua entrada no mercado de trabalho. Dessa forma, podem obter rendimentos maiores.

Com base na Tabela 6, no ano de 2012, no Brasil, 83,91% dos pobres eram alfabetizados (sabiam ler e escrever). Já no ano de 2020, esse percentual aumentou para 89%. Em termos regionais, as maiores taxas de alfabetização se encontravam no Centro-Sul. Em 2012, o Nordeste apresentava o menor percentual, 79,03%, e o Sudeste possuía uma taxa 10 p.p. maior (89,98%).

Em 2020, no Sudeste a taxa de alfabetização dos pobres aproximou-se de 92,63% e as demais macrorregiões apresentavam percentuais superiores a 90%, exceto Norte e Nordeste. Para essas regiões menos desenvolvidas, esse percentual foi de 89% e 85,68%, respectivamente.

Ainda com base nos dados da Tabela 6, é possível observar a escolaridade média dos pobres. Tanto para o Brasil, como para as macrorregiões, houve elevação desse indicador, porém este ainda permanece muito baixo. A região Nordeste é a que tem menor escolaridade média (5,54 anos em 2012 e 7,43 anos em 2020).

Tabela 6 - Distribuição dos pobres alfabetizados (%) e escolaridade média – Brasil e regiões – 2012 e 2020

Unidade Territorial	2012		2020	
	Alfabetizados	Escolaridade média	Alfabetizados	Escolaridade média
Brasil	83,91	6,15	89,00	8,04
Norte	83,55	6,27	89,00	8,11
Nordeste	79,03	5,54	85,68	7,43
Sudeste	89,98	6,93	92,63	8,75
Sul	89,44	6,51	91,79	8,11
Centro-Oeste	88,11	6,69	91,47	8,70

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

A Tabela 7 mostra que, no Brasil, em 2012, aproximadamente 70% dos pobres tinham até 8 anos de estudo (ao fazer a soma das duas primeiras faixas, até 4 anos e de 5 a 8 anos de estudo). Observa-se, em média, uma queda desse percentual em 2020 para 55,51%. Portanto, uma parcela considerável da população pobre não tinha nem ensino fundamental completo. No entanto, houve redução dessa participação entre 2012 e 2020.

Por outro lado, aumentou a proporção de pobres nas faixas de escolaridade mais altas, tanto no Brasil como nas suas macrorregiões. Isso é um fator positivo, visto que há uma forte associação entre a escolaridade e melhores oportunidades no mercado de trabalho, com a aquisição de maiores rendas para que seja possível sair da condição de pobreza. Sobre essa questão, Barros, Henriques e Mendonça (2000) comentam que o aumento do nível educacional favorece o aumento da produtividade do trabalho e pode aumentar os salários dos trabalhadores e assim reduzir o risco de pobreza.

Quanto à distribuição de pobres na última faixa, que corresponde a 16 anos de estudo ou mais, apesar do aumento no período de 2012 para 2020, seja no Brasil seja nas regiões, os percentuais ainda são muito baixos. De modo geral, em termos de escolaridade, os pobres estão mais concentrados nas demais faixas (Tabela 7).

Tabela 7 - Distribuição de pobres por faixas de anos de estudos – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – %

Unidade Territorial	Até 4 anos		5 a 8 anos		9 a 15 anos		16 anos ou mais	
	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020
Brasil	39,45	27,67	30,63	27,84	29,32	42,11	0,60	2,38
Norte	42,51	28,41	28,99	27,86	27,99	41,46	0,51	2,27
Nordeste	43,33	30,53	29,02	27,74	27,24	39,66	0,41	2,08
Sudeste	33,28	23,92	32,35	26,81	33,51	46,60	0,87	2,66
Sul	34,01	26,33	36,55	32,03	28,56	39,32	0,87	2,32
Centro-Oeste	38,07	25,74	31,13	28,21	30,16	42,55	0,64	3,50

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

A análise do mercado de trabalho entre os pobres ocupados contribui para reforçar a hipótese de que a condição de pobreza pode estar associada à sua forma de inserção ocupacional, pois é nesse mercado que a maioria das pessoas obtêm renda.

Conforme dados da pesquisa para os pobres, a taxa de participação na força de trabalho — que mede a pressão que os empregados e os desempregados exercem sobre o mercado de trabalho — foi de 51,41% em 2012, com queda para 45,78% em 2020. Nesse período, as regiões Norte e Nordeste, tinham as menores taxas, 48,53% e 42,13%, respectivamente.

O Nordeste é a região que se destaca como a que detém o menor percentual de pobres exercendo pressão sobre o mercado de trabalho. A baixa taxa de participação dos pobres pode estar relacionada ao desalento, situação na qual as pessoas deixam de procurar trabalho devido às dificuldades para obter uma colocação. Portanto, ao considerar-se os pobres como a parcela da população que dispõe de menos meios para se qualificar, eles acabam por ter mais dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, condição fundamental para que saiam da pobreza.

Há ainda que considerar como se distribuem os pobres no Brasil e nas macrorregiões quando se trata da ocupação e desocupação (Tabela 8). Uma proporção alta de pobres desocupados pode reforçar a condição de pobreza. No Brasil, a taxa de desemprego dos pobres correspondia a 33,51% em 2020, mais que o dobro quando comparado a 2012, que registrou uma taxa de 16,62%. Esse fato pode ter relação com a pandemia, pois em 2020 houve aumento do desemprego em razão do fechamento de inúmeros postos de trabalho devido às medidas restritivas de mobilidade da população.

Com base nos dados da Tabela 8, é notório que houve elevação das taxas de desemprego entre 2012 e 2020 para todas as regiões e, conseqüentemente, redução da taxa de ocupação. Destaca-se a maior taxa de desemprego no Sudeste em 2012 e em 2020.

Também chama a atenção a taxa de ocupação no Norte: maior tanto em 2012 (87,35%) como em 2020 (79,27%). Acredita-se que esse achado esteja relacionado com as atividades ligadas ao garimpo, extrativismo vegetal e mineral, bem como à expansão da fronteira agrícola, que ampliou o mercado de trabalho daquela região.

Por conseguinte, no Sudeste, apenas 57,81% dos pobres estavam ocupados. Imagina-se que isso seja reflexo das medidas restritivas da pandemia sobre o mercado de trabalho, uma vez que é uma região na qual se destaca o setor de serviços, o qual, normalmente possui alta ocupação, e que foi um dos mais afetados pelas restrições impostas durante o ano de 2020.

Tabela 8 - Distribuição de pobres ocupados e desocupados – Brasil e regiões – 2012 e 2020

Unidade Territorial	2012		2020	
	Ocupados (%)	Desocupados (%)	Ocupados (%)	Desocupados (%)
Brasil	83,38	16,62	66,59	33,51
Norte	87,35	12,65	79,27	20,73
Nordeste	85,10	14,90	69,22	30,78
Sudeste	78,35	21,65	57,81	42,19
Sul	84,11	15,89	67,27	32,73
Centro-Oeste	82,89	17,11	66,30	33,70

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

De modo geral, as ocupações com carteira de trabalho assinada oferecem maior segurança devido às garantias caso o trabalhador seja demitido (Seguro-desemprego, por exemplo) além de direitos como licença maternidade e auxílios de afastamento em razão de doenças, acidentes e acesso à Previdência Social. Com a Carteira de Trabalho assinada (ou contribuindo com a Previdência por conta própria), os trabalhadores estão protegidos de imprevistos e têm assegurados todos os direitos garantidos pela legislação trabalhista e previdenciária (IBGE, 2021). Sen (2010) defende a existência do seguro-desemprego para manter os indivíduos seguros durante um período de perda de emprego.

Nota-se na Tabela 9 que, em 2012, no Brasil, os pobres empregados com carteira de trabalho correspondiam a apenas 26,63% (incluindo os setores público e privado e o trabalho doméstico). Em 2020, praticamente não houve mudanças e o percentual foi de 26,28%. Em 2012 os pobres ocupavam predominantemente os trabalhos por conta própria (31,21%) e os trabalhos sem carteira (31,12%), o que evidencia, portanto, uma maior vulnerabilidade desses indivíduos, pois, em sua maioria, eles não contribuem para a Previdência mantendo-se mais vulneráveis e desprotegidos.

Em 2020, no Brasil, houve aumento de trabalhadores pobres por conta própria para 34,17%. Este fato foi verificado em todas as regiões, exceto para o Nordeste. O aumento dos trabalhadores por conta própria em 2020, no Brasil e nas regiões Norte, Sudeste, Sul e Centro Oeste pode estar relacionado com a pandemia, pois muitos indivíduos, inclusive os mais pobres, que geralmente não têm reservas financeiras, ao perderem seus empregos (com ou sem carteira) passaram a empreender muitas vezes no seu próprio domicílio para obter alguma renda.

Quanto aos trabalhadores sem carteira assinada, o percentual de pobres nesta categoria também é muito elevado, aumentando no período para todos os recortes considerados. Destaca-

se ainda que a posição de trabalhador familiar é proporcionalmente maior na região Norte: 13,44% em 2012 e 12,66% em 2020.

Os dados acima só corroboram a ideia já presumida anteriormente de que nas regiões menos desenvolvidas e mais suscetíveis às condições de pobreza, o mercado de trabalho é um fator que reforça a maior precariedade, e os pobres ocupam, em sua maioria, serviços sem proteção da legislação do trabalho, por terem de se submeter a essas condições devido a necessidades de renda. (Tabela 9)

De outra forma, nas regiões mais desenvolvidas, os pobres representam quase o dobro dos que trabalham com carteira assinada em relação às regiões Norte e Nordeste. Apesar da perda de participação no período, no ano de 2020, os percentuais nessa modalidade eram: Sul (34,4%), Sudeste (37,04%) e Centro-Oeste (37,8%). Logo, os pobres dessas regiões estão, de certo modo, mais protegidos. Ainda, quanto às outras posições na ocupação, essas regiões possuem menor participação de pessoas pobres na modalidade de trabalho familiar auxiliar.

Tabela 9 - Distribuição de pobres ocupados por posição na ocupação – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – %

Unidade Territorial	2012					
	C/ CTPS*	S/ CTPS	Militares e estatutários	Empreg.	Conta Própria	Trab. Fam. Auxiliar
Brasil	26,63	31,12	2,58	0,75	31,21	7,72
Norte	17,36	28,39	3,12	0,90	36,79	13,44
Nordeste	18,88	34,25	2,68	0,62	35,34	8,22
Sudeste	41,19	28,84	2,10	0,78	23,15	3,95
Sul	35,88	23,24	2,15	1,24	27,6	9,90
Centro Oeste	38,99	31,35	3,26	0,64	22,52	3,23
	2020					
Brasil	26,28	30,18	2,75	0,96	34,17	5,65
Norte	14,72	26,94	2,80	0,99	41,88	12,66
Nordeste	20,46	35,20	3,46	0,96	34,84	5,10
Sudeste	37,04	27,20	1,98	0,96	29,57	3,27
Sul	34,40	22,08	2,05	0,77	35,38	5,32
Centro Oeste	37,80	28,11	2,16	1,19	28,63	2,13

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

De acordo com a Tabela 10, no Brasil, em 2012, os pobres se concentravam no setor de serviços (49,72%) e na agropecuária (28,51%). De modo geral, os trabalhadores pobres nestes setores estavam concentrados em ocupações que exigiam menor qualificação e caracterizavam-se por trabalhos mais desgastantes e braçais, além da baixa remuneração que recebiam (Couto,

2014). Em 2020, houve aumento de ocupados no setor de serviços, com um alcance de 58,14% e uma queda na agricultura, cuja participação ficou em 21,39%. Esse mesmo movimento foi verificado para todas as regiões.

Tabela 10 - Distribuição de pobres ocupados por setor de atividade – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – %

Unidade Territorial	2012				2020			
	Agro	Ind. Geral	Constr.	Serv.	Agro	Ind. Geral	Constr.	Serv.
Brasil	28,51	10,52	11,23	49,72	21,39	10,45	10,02	58,14
Norte	33,09	9,96	10,04	46,91	30,37	10,55	8,41	50,67
Nordeste	33,51	9,02	10,33	47,14	23,52	8,74	9,52	58,22
Sudeste	18,38	11,68	12,91	57,03	14,35	12,25	10,33	63,07
Sul	28,98	16,78	11,92	42,33	22,04	12,82	12,75	52,39
Centro Oeste	18,25	11,19	13,70	56,86	14,07	10,80	12,83	62,30

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

A Tabela 11 mais abaixo mostra a renda média do trabalho principal dos trabalhadores pobres. As regiões Norte e Nordeste possuem os menores rendimentos médios tanto em relação ao Brasil como às demais regiões. Já no Sudeste, Sul e Centro Oeste, esse indicador é ligeiramente acima de R\$ 1.000,00. Nota-se que apesar das variações positivas ou negativas ocorridas na renda do trabalho entre 2012 e 2020, estas foram muito modestas.

A renda média do trabalho principal dos pobres nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste representou 119%, 124,85% e 127,00%, respectivamente, da renda média encontrada para os pobres no país como um todo. Já nas regiões Norte e Nordeste, esta participação caiu para 91,40% e 81,32%, respectivamente.

Esses dados mostram uma grande desigualdade entre os pobres no que diz respeito a este indicador. Ao comparar-se a renda média do trabalho do pobre no Nordeste com a do pobre da região Centro-Oeste, respectivamente as regiões com a menor e maior renda média, os pobres nordestinos ganham, em média, 64% do que ganham os pobres no Centro-Oeste.

O nível de renda do trabalho das pessoas pobres, como se nota, é muito baixo, sobretudo se comparado ao rendimento médio do trabalho no Brasil em 2020, que foi cerca de R\$ 2.400,00, que já é considerado um nível baixo e por trás desse valor médio há uma enorme desigualdade.

Nesse sentido, a desigualdade de renda é um problema pois gera outras desigualdades, como a de oportunidades, por exemplo.

A desigualdade de oportunidades dificulta que pessoas talentosas e esforçadas alcancem todo o seu potencial, o que implica perda para a economia [...] afeta o crescimento econômico porque o capital humano é a força motriz do desenvolvimento das sociedades (Nery, 2023, p. 51).

Tabela 11 - Renda média do trabalho principal do total de trabalhadores pobres – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – R\$

Unidade Territorial	2012	2020
Brasil	834,18	843,40
Norte	833,63	770,62
Nordeste	677,23	685,68
Sudeste	1020,06	1008,97
Sul	1015,97	1052,91
Centro-Oeste	1058,71	1071,03

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

Faz-se necessário analisar também a importância de se contribuir para a Previdência Social, a fim de que, no futuro, as pessoas possam ter acesso à segurança de uma renda de aposentadoria durante a velhice, dentre outros benefícios previdenciários. Conforme já foi explicitado, as aposentadorias e pensões são responsáveis por tirar algumas famílias da linha da pobreza, ainda mais quando se consideram aquelas que são compostas por idosos. Essas famílias podem possuir uma renda *per capita* maior exatamente pela renda dessas transferências, o que em alguns casos eleva a renda das famílias para além da linha de pobreza.

No entanto, conforme a Tabela 12, no Brasil, no ano de 2012, apenas 34,77% dos pobres contribuíram para a Previdência, enquanto em 2020 essa proporção passou para 37,34%. Porém, esse percentual é muito baixo. Esse fato se deve à alta informalidade que predomina entre os pobres, que possuem rendas muito baixas e até incertas, fato este que não torna possível que aqueles os quais atuam na informalidade separem parte de sua renda para sua contribuição individual.

Quando se observam as regiões menos desenvolvidas, tanto em 2012 como em 2020, o percentual dos que contribuem com a Previdência é ínfimo: em 2012, 25,88% e 24,12% para as regiões Norte e Nordeste, respectivamente e em 2020, 24,12% e 30,41%, respectivamente. Isso significa que mais de 70% dos pobres destas duas regiões não contribuem com a Previdência e estão desprotegidos.

Tabela 12 - Distribuição de pobres contribuintes da previdência social – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – %

Unidade Territorial	2012	2020
Brasil	34,77	37,34
Norte	25,88	24,12
Nordeste	26,03	30,41
Sudeste	49,60	48,74
Sul	49,06	53,19
Centro-Oeste	46,63	47,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

Em comparação, nas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste ocorre o contrário: os percentuais de contribuintes se aproximam de 50% em ambos os anos. No entanto, esse percentual ainda pode ser considerado modesto. Dessa forma, destaca-se que há discrepâncias entre as regiões nesse quesito. Boa parte dos pobres estão na informalidade, o que justifica uma baixa proporção de pobres contribuintes (Tabela 12).

É importante mencionar que:

A contribuição para previdência social entre a população ocupada, por outro lado, traz uma série de garantias de manutenção de renda para o enfrentamento de situações que gerem incapacidade temporária ou definitiva para o trabalho, como acesso à aposentadoria e pensões, férias remuneradas e auxílio-doença entre outros benefícios e direitos. No Brasil, 65,4% dos ocupados contribuíam para previdência em 2020, o que deixa à margem de qualquer proteção dessa natureza mais de 1/3 da população ocupada. (IBGE, 2021, p. 70).

O Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, varia de 0 a 1, e, quanto mais próximo de 0 menor a desigualdade. Em 2012, esse indicador foi de aproximadamente 0,23 para os pobres no Brasil, já em 2020 foi 0,24 (Tabela 13).

Já no Norte e Nordeste, a desigualdade foi ligeiramente maior, 0,25 e 0,26, respectivamente, em 2012, o que evidencia maior desigualdade em relação às regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, cujos índices se aproximavam de 0,20.

Para 2020, de modo geral, foi mantida uma distribuição próxima da encontrada em 2012, uma vez que o índice de Gini é um indicador que tem como característica o fato de que leva tempo para que seja substancialmente alterado e o intervalo de tempo analisado neste estudo é relativamente curto.

Em 2020, o índice de Gini da renda domiciliar *per capita* para o Brasil como um todo, foi de 0,524, enquanto para os pobres foi de 0,24. Como se nota, há menor desigualdade de renda

entre os pobres, uma vez que sua renda varia de zero a no máximo meio salário-mínimo, então os pobres são mais iguais entre si devido à renda baixa delimitada pela linha de pobreza.

Tabela 13 – Índice de Gini – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – %

Unidade Territorial	2012	2020
Brasil	0,2349	0,2381
Norte	0,2455	0,2488
Nordeste	0,2594	0,263
Sudeste	0,2047	0,208
Sul	0,1947	0,1959
Centro-Oeste	0,1909	0,1909

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

A fim de ilustrar a distribuição de pobres no Brasil, a Tabela 14 mais abaixo desagrega as regiões em suas Unidades Federativas (UFs). Pode-se perceber que algumas UFs se destacaram mais que outras. Conforme já discutido, regiões menos desenvolvidas estão mais associadas à condição de pobreza e vulnerabilidade dos indivíduos, uma vez que além de ter acessos restritos a serviços públicos (como de saúde e educação), possuem um mercado de trabalho mais precário⁸.

O fato acima é explicitado nos seguintes dados: em 2020, nos estados das regiões Norte e Nordeste, com exceção de Rondônia (29,66%), Tocantins (40,81%) e Rio Grande do Norte (43,56%), todos os outros estados possuíam aproximadamente 50% da população composta por indivíduos pobres, com destaque para Maranhão (58,91%), Alagoas (55,07%) e Amazonas (52,64%).

Por outra perspectiva, verifica-se que as UFs das regiões relativamente mais desenvolvidas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) possuem menor parcela de pobres. Os estados de Santa Catarina (13,81%), Rio Grande do Sul (16,95%) e Distrito Federal (17,73%) destacaram-se por terem as menores proporções de pobres. Os demais estados dessas três regiões mais desenvolvidas, possuíam, em média, 21,85% da população formada por pobres.

A partir dessa análise do ano mais recente, pode-se fazer um breve comparativo a 2012 e observar que não houve mudanças significativas (Tabela 14). É válido ressaltar que a pandemia contribuiu para as pessoas ficarem menos pobres devido aos benefícios emergenciais (World Bank, 2022), além disso, a PNAD Contínua sofreu restrições em sua aplicação em 2020, devido

⁸ Em termos de baixos níveis de assalariamento, rendimentos e proteção da legislação trabalhista.
 INFORME ECONÔMICO (UFPI) - ISSN 2764-1392
 ANO 26 - VOLUME 48 - NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

às dificuldades para realizar a coleta de dados em razão do distanciamento social exigido naquele ano.

Tabela 14 - Distribuição de pobres por unidade federativa (UF) – Brasil e regiões – 2012 e 2020 – %

2012			
UF	Pobres	UF	Pobres
Rondônia	27,89	Sergipe	43,47
Acre	48,22	Bahia	46,26
Amazonas	51,30	Minas Gerais	23,92
Roraima	48,40	Espírito Santo	26,05
Pará	45,71	Rio de Janeiro	25,48
Amapá	48,11	São Paulo	19,47
Tocantins	37,65	Paraná	19,87
Maranhão	57,16	Santa Catarina	12,90
Piauí	46,19	Rio Grande do Sul	16,45
Ceará	46,54	Mato Grosso do Sul	23,08
Rio Grande do Norte	41,32	Mato Grosso	23,75
Paraíba	48,75	Goiás	25,57
Pernambuco	48,64	Distrito Federal	17,90
Alagoas	53,10		
2020			
Rondônia	29,66	Sergipe	45,01
Acre	49,58	Bahia	47,70
Amazonas	52,64	Minas Gerais	25,05
Roraima	50,51	Espírito Santo	26,06
Pará	48,02	Rio de Janeiro	25,85
Amapá	50,29	São Paulo	19,16
Tocantins	40,81	Paraná	20,15
Maranhão	58,91	Santa Catarina	13,81
Piauí	48,16	Rio Grande do Sul	16,95
Ceará	48,24	Mato Grosso do Sul	24,30
Rio Grande do Norte	43,56	Mato Grosso	25,38
Paraíba	51,36	Goiás	25,94
Pernambuco	50,09	Distrito Federal	17,73
Alagoas	55,07		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/PNADC (2012, 2020).

De acordo com os dados da Tabela 14, apesar dos aumentos ou reduções das taxas de pobreza, tais variações não mudaram a magnitude da pobreza nas UFs. Notou-se ainda muita discrepância entre essas taxas, com um mínimo de 12,90% em 2012 e 13,90% em 2020, em Santa Catarina, e um máximo de 53,10% (2012) e 55,07% (2020) em Alagoas.

Conclusão

Este trabalho realizou uma análise comparativa da pobreza no Brasil e suas macrorregiões entre 2012 e 2020. Ao utilizar dados da PNAD Contínua, definiu-se como pobre as pessoas que tinham renda domiciliar *per capita* de até ½ salário-mínimo. A taxa de pobreza nesse período ficou praticamente estável.

A partir da análise constataram-se alguns diferenciais entre as regiões. Historicamente as regiões Norte e Nordeste possuem maior proporção de pobres, a escolaridade média é mais baixa, apesar da relativa melhora entre 2012 e 2020. Também possuem menor renda de trabalho e a maior parte dos trabalhadores estão em ocupações sem carteira assinada, ou por conta própria ou são trabalhadores familiares auxiliares, serviços que em geral são mais precários. Destaca-se também a maior proporção de mulheres, negros e mais jovens entre os pobres, especialmente no Norte e Nordeste.

Já nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, observou-se que a magnitude de pobres é menor e o perfil em termos de escolaridade e inserção no mercado de trabalho é relativamente melhor.

Para finalizar, as informações apresentadas mostraram a desigualdade regional no país e, portanto, para mitigá-las, os formuladores de políticas de enfrentamento da pobreza devem focar em ações e investimentos específicos que visem reduzir as diferenças regionais bem como as desigualdades e discriminações entre homens e mulheres, negros e brancos. Além disso, tais políticas devem procurar melhorar o nível de escolaridade e criar oportunidades de emprego e renda para os mais pobres, sobretudo no Norte e Nordeste.

Referências

BRASIL. **Perfil dos beneficiários do auxílio emergencial pela Covid 19: quem são e onde estão?** Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2021. 75 p. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_225.pdf. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRITO, E. C.; DATHEIN, R. Perfil da pobreza no trabalho no Brasil: o papel das estruturas produtiva e ocupacional (2012-2021). **Economia Ensaios**, Uberlândia, 39, p. 154-175, abr. 2024.

CODES, A. L. Mensuração da Pobreza: uma reflexão sobre a necessidade de articulação de diferentes indicadores. **Caderno CRH**, v. 17, n. 40, 2004.

- COUTO, A.C.L. **Pobreza entre os ocupados agrícolas no Brasil rural**: uma análise de suas características e principais determinantes (2004-2012). 2014. (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.
- COUTO, A. C. L.; BRITO, E. C.; SILVA, C. da. Crescimento pró-pobre: uma análise da heterogeneidade nos estados brasileiros (2012-2019). **Acta Scientiarum**, Maringá, v. 43, n.1, p. 56-101, ago., 2021.
- COUTO, A. C. L.; BRITO, E. C. Crescimento pró-pobre, educação e informalidade: uma avaliação das regiões brasileiras (2012-2019). **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, v. 2, n. 49, p. 80-101, 2021.
- GONÇALVES, J.; HOFFMANN, R. De norte a sul, de leste a oeste: mudança na identificação racial no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 37, 1–25, 2020.
- GUIMARÃES, A. S. A. Raça e pobreza no Brasil - a rationale dos estudos de desigualdade racial. *In*: DURHAN, E. R.; BORI, C. **O negro no ensino superior**. São Paulo: USP/Nupes, v. 1, p. 3-15, 2003.
- HAUGHTON, J.; KHANDKER, S. R. **Handbook on poverty and inequality**. Washington: The World Bank, 2009.
- INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE - IETS. **Urban poverty in Brazil – a general overview**. Rio de Janeiro: IETS, abril, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese das Informações Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. PNADC. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: microdados de 2012 e 2020. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/Visita/. Acesso em: 20 nov. 2022.
- IZEPÃO, R. L.; ALBUQUERQUE, M. R. D.; FERNANDES, C. B. S. O combate à pobreza no Brasil: Uma análise dos principais instrumentos de políticas governamentais. **Revista de Desenvolvimento Social**, v. 1, n. 5, p 1-19, mar., 2020.
- KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 79–112, 2006.
- LEONE, E.T. **Pobreza e trabalho no Brasil**: análise das condições de vida e ocupação das famílias agrícolas nos anos 80. 1994. 236 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

LIMA, A. L. M. C. **Modelagem de equações estruturais**: uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza. 2005. 286 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

LOPES, L. da S.; AZEVEDO, R. C. de. A pobreza numa perspectiva de gênero: reflexões no contexto latino-americano. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MUNDIALIZAÇÃO E ESTADOS NACIONAIS, 2, São Luiz. **Anais [...]**. São Luiz: UFMA, 2005.

MELO, H. P. **Gênero e pobreza no Brasil**. Relatório final do projeto Governabilidad Democrática de gênero en América Latina y en el Caribe. Brasília: Cepal, 2005.

NERY, P. Políticas de combate à desigualdade. *In*: CALDEIRA, T.C.M; RESENDE, C.C. (org.). **Conversas sobre políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Instituição Brasileira de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, p. 46-54, 2023.

NOVELLINO, M. S. F. Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS - ABEP, 14, 2004, Minas Gerais. **Anais [...]**. Minas Gerais: ABEP, p. 1-12, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 5 jul. 2022.

OSÓRIO, R. G. *et al.* Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. **Texto para Discussão**, n. 1647, Brasília: IPEA, 2011.

PEREIRA, A. C. O; SILVA, A. M. R. Pobreza segundo o gênero no Brasil: uma análise dos anos de 2004, 2009 e 2014. **A Economia em Revista**, Maringá, v.29, n. 01, 2021.

PINHONI, M. Consciência racial cresce, mostra Censo 2022, mas desigualdades persistem. **G1 Economia**, 24 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/centro/noticia/2023/12/24/consciencia-racial-cresce-mostra-censo-2022-mas-desigualdades-persistem.ghtml>. Acesso em: 20 mai. 2024.

ROCHA, S. Governabilidade e pobreza: o desafio dos números. **Texto para Discussão** n. 368, Rio de Janeiro: IPEA, fev. 1995.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, F. F. C.; PIRES, M. M.; DRUMOND, C. E. I. Understanding the determinants of poverty in Brazil: A household level analysis. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS REGIONAIS, 10, 28 a 30 set. 2022, Salvador. **Anais [...]**. Enaber, Salvador, 2022.

SEN, A. Poor, relatively speaking. **Oxford Economic Papers**, v. 35 n. 1, p.153-169, mar. 1983.

SEN, A. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, A. K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, P. H G. F.; OSÓRIO, R.G. Perfil da pobreza na Bahia e sua evolução no período 2004-2009. **Texto para Discussão**, n. 1743, Brasília: IPEA, 2012.

WORLD BANK. **Brazil poverty and equity assessment**. Looking ahead of two crises. Washington D.C: World Bank Group, 2022.

ZAMBAM, N. J.; KAMPHORST, M. O desenvolvimento como liberdade e cidadania em Amartya Sen. *In*: PIERDONÁ, Z. L.; ZAMBAM, N. J.; FERRARO, A. V. (org.). **Cidadania, Debate Público e Seguridade Social a partir de Amartya Sen**. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, p. 83-101, 2020.

**A natureza ortodoxa ou heterodoxa da política econômica em Angola:
o período 2004-2018**

*The orthodox or heterodox nature of economic policy in Angola:
the period 2004-2018*

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.5835> Heitor Simão Afonso Ambrósio¹
Maria de Lourdes Rollemberg Mollo²

Resumo: Este artigo discute a ortodoxia e a heterodoxia da política econômica, tanto do ponto de vista teórico, quanto da análise empírica das políticas monetária e fiscal de Angola no período 2004-2018. Nas primeiras seções, se estabelece o critério de classificação das teorias econômicas como ortodoxas e heterodoxas, e se descrevem as principais ideias da ortodoxia econômica, em termos de papel da moeda e do Estado. Em seguida, se faz o mesmo processo para duas heterodoxias, a pós-keynesiana e a marxista. Finalmente, e com base na descrição prévia, analisa-se a evolução das políticas monetária e fiscal de Angola, com relação aos problemas de crescimento do produto e redução do desemprego e da inflação, quanto ao seu caráter ortodoxo ou heterodoxo.

Palavras-chave: Ortodoxia; Heterodoxia; Moeda; Estado; Angola.

Abstract: This article discusses the orthodoxy and heterodoxy of economic policy, both from a theoretical point of view and from an empirical analysis of Angola's monetary and fiscal policies in the period 2004-2018. In the first sentences, the classifications of economic theories as orthodox and heterodox are established, and the main ideas of economic orthodoxy are described, in terms of the role of currency and the State. Then, the same process is carried out for two heterodoxies, post-Keynesian and Marxist. Finally, based on the previous description, the evolution of Angola's monetary and fiscal policies is analyzed, in relation to the problems of product growth and reduction of unemployment and inflation, regarding their orthodox or heterodox character.

Keywords: Orthodoxy; Heterodoxy; Currency; State; Angola.

Artigo recebido em 05/06/2024. Aceito em 09/06/2024.

¹ Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (Unb). Assessor Executivo pela Chancelaria de Defesa junto da Embaixada de Angola no Brasil, Coordenador de Pós-Graduação Lato Sensu da Faculdade Unyleya (Brasil), Consultor Internacional Econ. África e Angola (Instituto Liberty).
E-mail: heitorocker@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8140-1399>

² Professora Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (Unb).
E-mail: mlmollo@unb.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4303-6914>

Introdução

Como nas ciências de maneira geral, a interpretação da Economia também não é consensual. São várias as escolas e as nuances e versões de cada uma e isso leva a concepções diferentes e prescrições de política econômica distintas. Por um lado, temos a visão dominante em economia, que chamaremos aqui de ortodoxa, que é a mais conhecida, mas, por outro, contamos com visões críticas a ela, de diferentes raízes teóricas.

Mas a separação entre ortodoxos e heterodoxos, ou os critérios para separá-los, são sempre relativos. O termo ortodoxo, no dicionário (Ferreira, 1910-1989, p. 551), significa aquele que é “conforme os princípios tradicionais em qualquer doutrina”.

Em Economia, a doutrina tradicional — dominante desde o início da construção da ciência econômica — está de acordo com dois princípios básicos: a lei de Say e a Teoria Quantitativa da Moeda (TQM). Assim, consideramos, neste artigo, ortodoxos os que aceitam a lei de Say e a TQM, a curto ou a longo prazo; enquanto heterodoxos são os que negam em qualquer período de tempo. Os supostos e argumentos teóricos usados para aceitar ou negar a Lei de Say e a Teoria Quantitativa levam a prescrições muito distintas, mesmo quando têm objetivos semelhantes.

A dominação do pensamento ortodoxo faz com que suas prescrições de política econômica sejam seguidas, em geral, pelas instituições econômicas internacionais e pela maior parte dos países, mesmo aqueles que, com governos de esquerda, têm propostas de sociedades diferentes, buscando transformar a sociedade e, nesse sentido, se opor ao *status quo* dominante.

A dominação acadêmica da ortodoxia, por outro lado, impede, por vezes, o conhecimento e a divulgação de alternativas teóricas. Este artigo busca entrar nessa discussão, examinando a evolução das políticas econômicas em Angola, um país de governo de esquerda, entre 2004 e 2018, período que sucedeu a guerra civil. A expectativa é a de poder subsidiar o pensamento progressista com ideias e conclusões que permitam se opor, de forma coerente e consequente, ao pensamento conservador que vem dominando as decisões políticas e econômicas no mundo na atualidade.

Assim, o artigo se encontra dividido em quatro seções, a primeira dedicada a descrever as ideias de moeda e de papel do Estado da ortodoxia, ou seja, trata do

pensamento neoclássico, novo-clássico e novo-keynesiano, que aceitam a Lei de Say e a TQM a curto ou a longo prazo.

Já a segunda e a terceira seções são dedicadas, respectivamente, às heterodoxias pós-keynesiana e marxista, desta vez levando à negação da lei de Say e da TQM. Nos três capítulos o artigo conclui sobre as políticas monetária e fiscal consideradas adequadas pelas diferentes correntes.

Por fim, a quarta parte examina a evolução da política monetária e da política fiscal em Angola, entre os anos de 2004 e 2018, e procura identificar seus traços ortodoxos e heterodoxos, conforme destacado nas seções anteriores. Algumas considerações conclusivas são apresentadas ao final do artigo.

1 A ortodoxia econômica, a falta de importância da moeda, o papel do Estado nocivo ou pouco importante

O enunciado geralmente conhecido da lei de Say é o que diz que “a oferta cria sua própria procura”. A ideia é a de que: o mesmo processo que produz os bens e serviços, pague rendimentos como salários, lucros, aluguéis e juros, que fornecem os recursos necessários para demandar os bens e serviços produzidos.

Nesse sentido, não há sobra esperada na economia e o mercado como um todo tende a se equilibrar. Além disso, os mercados de produtos específicos tendem a resolver os excedentes e deficiências de produtos por meio de flutuações de preços, sem que isso leve a crises generalizadas.

Existem vazamentos de renda nesse circuito de renda e gastos, como é o caso das importações e dos tributos pagos ao governo, mas estes podem ser compensados por injeções de renda, como é o caso das exportações e dos gastos do governo. É a flutuação da taxa de câmbio, no primeiro caso, e a política de orçamento equilibrado, no segundo, que garantem a igualdade entre injeções e vazamentos e o equilíbrio agregado dos mercados.

Mas essas conclusões dependem, antes de tudo, do suposto de que o entesouramento é algo irracional. Isso é analisado pelos ortodoxos ao tratar do mercado de fundos de empréstimos, no qual se destacam o vazamento poupança, que constitui a oferta de fundos a serem emprestados, e a injeção investimento, ou a demanda de fundos de empréstimos.

A oferta de fundos de empréstimos é associada à poupança justamente porque o entesouramento é visto como irracional. Se não o fosse, parte da poupança deixaria de ser associada à oferta de empréstimos. A ideia é de que se é possível ganhar juros emprestando, não se concebe que parte da poupança possa ser entesourada. A poupança é crescente, com relação à taxa de juros, já que esta compensa a abstenção do consumo presente e a espera para consumir apenas no futuro.

A demanda, por sua vez, depende inversamente da taxa de juros, que compensa a queda da contribuição marginal do investimento à produção, contribuição que cai em função dos rendimentos decrescentes de escala. Tendo em vista que o entesouramento foi descartado como algo viável e o vazamento poupança depende diretamente da taxa de juros, enquanto a injeção investimento, depende inversamente dela, haverá sempre uma taxa de juros que equilibrará poupança e investimento, o que garante o equilíbrio da lei de Say, e a ideia de que os mercados são autorreguladores.

Quanto à Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), também depende, em primeiro lugar, do suposto de que o entesouramento é irracional. Isso porque dele dependem os supostos que levam a equação de troca $MV=Py$ a tornar-se uma teoria (sendo: M = Quantidade de moeda em circulação; V = Velocidade de Circulação da Moeda; P = Nível geral de preços; e y = Produto real). A equação de troca, por si só, diz apenas que a produção total do país multiplicada pelos seus respectivos preços (Py) requer, para circular, uma determinada quantidade de moeda multiplicada pela sua velocidade (MV).

Até aqui não há teoria, mas apenas uma igualdade contábil aceita por qualquer escola econômica (Aftalion; Poncet, 1981). Alguns supostos, porém, serão necessários para chegar a conclusões que constituem, de fato, a TQM. O primeiro é o de que V é estável ou previsível, o que só é possível se não houver entesouramento e desentesouramento.

Já o segundo suposto é o de que a moeda é exógena, ou seja, as autoridades monetárias controlam a quantidade de moeda, o que também só se verifica se os agentes econômicos não a entesourarem ou desentesourarem.

E por fim, o terceiro suposto é o de que a moeda é neutra, ou seja, a injeção de moeda não afeta de forma duradoura a produção real y , o que é o mesmo que supor que a economia está ou tende ao pleno emprego. Isso também só é possível se não houver entesouramento. Caso contrário, o fluxo de renda será alterado por vazamentos líquidos.

Nestas circunstâncias, e cumpridos os supostos mencionados, duas são as conclusões da TQM: a primeira é a de que o aumento de P , que nada mais é do que a inflação, é causado por excesso moeda. A segunda conclusão é a de que a responsabilidade pela inflação é do governo, que controla as autoridades monetárias, já que estas, por sua vez, controlam a quantidade de moeda.

Ora, observe-se aqui que as conclusões obtidas até agora mostram com nitidez, em primeiro lugar, que a moeda é pouco importante para a ortodoxia, já que não é desejada por si mesma e não afeta de forma duradoura a economia real. Daí porque Mankiw (2009, p. 356) diz que:

A produção de bens e serviços da economia depende da produtividade e da oferta de fatores, a taxa de juros real se ajusta para equilibrar a oferta e a demanda por fundos para empréstimos, o salário real se ajusta para equilibrar a oferta e a demanda de mão-de-obra e o desemprego surge quando o salário real, por alguma razão, se mantém acima do nível de equilíbrio. Essas importantes conclusões não têm nada a ver com a quantidade de moeda ofertada.

Nesse sentido, as conclusões até aqui mostram também que o papel monetário do Estado, para a ortodoxia, ou não é importante — porque é desnecessário, já que o mercado se regula por si só — ou, pior, é nocivo, já que os governos são os responsáveis pela inflação.

Dessa forma, cabe à política monetária apenas se dedicar ao controle de preços, procurando deixar as autoridades monetárias independentes para tanto, já que ela é incapaz de afetar de forma duradoura o investimento, porque supõem que a moeda é neutra. Daí porque Sargent e Wallace (1981, p. 1), referindo-se a Friedman, todos adeptos da TQM dizem:

Advertiu Friedman (1968) em seu discurso presidencial à American Economic Association (AEA) para não esperar muito da política monetária. Em particular, Friedman argumentou que a política monetária não poderia influenciar permanentemente os níveis da produção real, o desemprego ou as taxas reais de retorno dos títulos. No entanto, Friedman afirmou que uma autoridade monetária poderia exercer um controle substancial sobre a taxa de inflação, especialmente no longo prazo.

Quanto à política fiscal, é vista também com restrições porque, por um lado, se o Governo procura investir, precisa tributar e se endividar, aumentando a taxa de juros e inibindo por aí o investimento privado, considerado mais eficiente (*crowding-out*).

Porém, de outro lado, mesmo que possa resolver problemas de externalidades, é sempre visto com restrições pelos comportamentos danosos que podem estimular (*rent-seeking behaviour*). Finalmente, observa-se que é dada prioridade à política monetária para controle de inflação sobre a política fiscal. É o que se destaca na citação abaixo de Sargent e Wallace (1981, p. 1-2).

[...] imagine que a política fiscal domine a política monetária. A autoridade fiscal estabelece seus orçamentos de forma independente, anunciando todos os déficits e superávits atuais e futuros e, assim, determinando a quantia de receita que deve ser levantada através da venda de bônus e senhoriagem. Sob este segundo esquema de coordenação, a autoridade monetária enfrenta as restrições impostas pela demanda por títulos do governo, pois deve tentar financiar com senhoriagem qualquer discrepância entre a receita exigida pela autoridade fiscal e a quantidade de títulos que podem ser vendidos ao público. Embora tal autoridade monetária possa ainda ser capaz de controlar permanentemente a inflação, ela é menos poderosa que uma autoridade monetária sob o primeiro esquema de coordenação. Se os déficits da autoridade fiscal não puderem ser financiados apenas pelas novas vendas de títulos, a autoridade monetária é forçada a criar dinheiro e a tolerar uma inflação adicional.

Essas conclusões deixam claro o porquê de propostas de liberalização dos mercados, redução do papel do Estado, e de austeridade fiscal, características da ortodoxia econômica.

2 A heterodoxia Pós-Keynesiana, a importância da moeda e do papel do Estado

A obra final de Jonh Maynard Keynes (*A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*) significa uma ruptura grande com a ortodoxia na qual ele se formou. Nesta ele introduz a ideia de que o que separa as ideias ortodoxas das dele é a sua percepção de que a economia é permeada por incerteza nas tomadas das decisões em geral, e na decisão de investimento em particular.

Dizia ele, a respeito da teoria neoclássica, que ela era “*one of these pretty, polite techniques which tries to deal with the present by abstracting from the fact that we know very little about the future*” (Keynes, 1937, p. 215).

Portanto, trata-se de um tipo de incerteza decorrente do futuro desconhecido e da descentralização das decisões que não se pode calcular ou probabilizar, porque não se conhece todas as possibilidades de eventos. É então muito diferente do risco probabilizável dos ortodoxos.

Esse tipo de incerteza abre espaço para a possibilidade de entesouramento como algo racional, porque significa uma preferência pela liquidez. A moeda é o ativo mais líquido e, por isso, protege o agente com relação à incerteza, pois dá flexibilidade a ele, já que pode ser convertida a qualquer tempo em qualquer ativo, rapidamente, sem que se perca capital em função da rapidez da operação.

Uma vez explicada a possibilidade de entesourar ou preferir a liquidez, desaparecem os supostos que garantem tanto a Lei de Say, quanto a Teoria Quantitativa da Moeda, e elas são negadas. Ao contrário do que ocorre na ortodoxia, a moeda passa a ter muita importância na economia. Por um lado, ao ser preferida, ela afeta negativamente a demanda agregada e, com isso afeta negativamente a produção, a renda e, principalmente, para Keynes, o emprego. Por outro, o crédito, por sua vez, pode ampliar o crescimento da produção e do emprego.

A ideia é a de que a decisão econômica mais importante é a de investir, uma vez que o investimento multiplica a renda e o emprego. O investimento depende, em particular, de duas variáveis: da eficiência marginal do capital, que é a rentabilidade esperada do capital, por meio de conjecturas, já que a incerteza não permite seu cálculo; e da taxa de juros, que é um indicador do custo do investimento. A eficiência marginal do capital precisa ser maior do que a taxa de juros para o investimento se realizar.

Sobre a eficiência marginal do capital, diz Keynes especificamente:

Nota-se que a eficiência marginal do capital é definida aqui em termos de expectativa da renda e do preço de oferta corrente do bem de capital. Ela depende da taxa de retorno que se espera obter do dinheiro investido num bem recentemente produzido; e não do seu resultado histórico obtido por um investimento em relação a seu custo original, quando examinado retrospectivamente ao fim de sua vida (Keynes, 1982, p. 115).³

Tanto a eficiência marginal do capital quanto a taxa de juros dependem da incerteza, nas conjecturas que definem aquela, e na oferta e demanda de moeda que determinam

³ “A confusão mais importante quanto à importância e ao significado da eficiência marginal do capital advém do fato de não se ter compreendido que ela depende também da renda esperada do capital e não apenas da sua renda corrente. Isso pode ser melhor ilustrado indicando-se o efeito sobre a eficiência marginal do capital que tem a expectativa de modificações no custo prospectivo de produção, quer se esperem essas mudanças como resultado de alterações no custo do trabalho, isto é, na taxa de salário, quer de invenções e técnicas novas. A produção obtida com o equipamento fabricado hoje terá de competir, enquanto durar, com a do equipamento fabricado mais tarde, talvez a um custo menor em trabalho, talvez com uma técnica melhor que possibilita vender sua produção a preços menores e a aumente em quantidade até que seu preço tenha descido ao mínimo satisfatório. Além disso, o lucro do empresário (em termos monetários) advindo do equipamento velho ou novo será reduzido se todo o produto vier a ser produzido de modo mais barato. À medida que tais desenvolvimentos pareçam, ou mesmo apenas possíveis, a eficiência marginal do capital produzido no presente diminui apropriadamente” (Keynes, 1982, p. 119)

esta última. A oferta de moeda, além de depender das autoridades monetárias, depende também dos bancos e de sua preferência pela liquidez. E a demanda de moeda é a própria preferência pela liquidez do público.

Como os determinantes do investimento dependem da incerteza, essa é uma decisão volátil, o que explica que a renda e o emprego sejam, no capitalismo, variáveis instáveis, não podendo ser deixadas ao sabor do mercado. Essa é a justificativa para um papel do Estado ativo, forte e permanente.

No caso da política monetária, trata-se de garantir liquidez elevada com taxas de juros baixas, de forma a permitir, para maior número de investidores potenciais, que as eficiências marginais do capital de seus investimentos sejam superiores. Mas é possível, segundo Keynes, que a incerteza seja tão grande que, mesmo com taxas de juros baixas, as eficiências marginais do capital sejam também baixas, sem um estímulo aos investimentos.

Nesses casos, cabe à política fiscal permitir que o próprio Estado invista, não necessariamente para se substituir à iniciativa privada, mas para garantir o aumento multiplicado do emprego e da renda e, com isso, melhorar as expectativas dos empresários, de forma que, num momento posterior, eles próprios passem a tomar as decisões de investir. Diz Davidson (1991, p. 79) a esse respeito:

Se o setor privado falha em promover os estímulos econômicos por se recusar a aumentar suas dívidas tomando emprestado quantias adicionais do sistema bancário de forma a estimular mais a produção e vendas, então os Pós-keynesianos defendem que o Governo deve aumentar a oferta de 'moeda não neutra' e a demanda efetiva para assegurar o emprego. Sempre que há recursos ociosos, empréstimos governamentais podem aumentar a oferta monetária a ser utilizada para expandir a demanda e encorajar os empresários a aumentar a produção real e empregar mais trabalhadores de forma a responder ao aumento da demanda.

Observe-se que a ideia acima exposta se opõe à ortodoxa de política monetária usada apenas para controle de inflação.

A moeda nesse tipo de raciocínio tem uma importância negativa, porque, ao ser preferida como liquidez máxima, reduz a produção, a renda e o emprego. Mas sua importância positiva pode ser vista na ideia, já mencionada, de redução da taxa de juros e conseqüente aumento da liquidez para estimular os investimentos.

Isso mostra a importância dos bancos gerando crédito para a viabilização das decisões de investimentos. É o que Keynes chamou de motivo financiamento da demanda de dinheiro. Além disso, Keynes se refere ao processo de investimento chamando atenção para a importância inicial deste financiamento para que as decisões se concretizem, mas também para o processo de consolidação (*funding*) do mesmo. Diz ele que:

*The entrepreneur when he decides to invest has to be satisfied on two points: firstly, that he can obtain **sufficient short-term finance** during the period of producing the investment; and secondly that he can eventually **fund his short-term obligations by a long-term issue** on satisfactory conditions” (Keynes, 1937, p. 217).*

Portanto, o que se observa nesse processo é que os investidores precisam adequar os prazos dos empréstimos já tomados aos prazos de maturação dos investimentos, convertendo as dívidas de curto prazo do financiamento inicial em dívidas de prazos mais longos, compatíveis com a maturação dos investimentos. Nesse caso, os recursos saem da poupança.

Mas, essa poupança, segundo Keynes, é algo derivado e dependente da renda gerada pelo investimento, ao invés de ser requisito prévio para o seu financiamento, que pode ser financiado com crédito criado pelo setor bancário sem lastro em poupança⁴. Desse modo, a poupança surge necessariamente a partir do investimento realizado.

O que importa, porém, não é a poupança em si, já que ela surge necessariamente com a renda, esta última gerada pelo investimento. O que interessa, ou o que importa para viabilizar esses empréstimos de longa maturação, é a preferência pela liquidez dos poupadores. Se esta for grande, de novo, de forma negativa, a moeda prejudicará o investimento, porque não haverá recursos para a conversão dos empréstimos curtos em longos, o que travará a consolidação dos investimentos.

É preciso então que haja baixa preferência pela liquidez dos poupadores para que o *funding*, ou a conversão de dívidas curtas em dívidas de prazos compatíveis com os do investimento, se realize sem problemas. Para isso, os mercados financeiros mais desenvolvidos podem contribuir com produtos financeiros diversos quanto ao grau de liquidez e a rentabilidade, de forma a acomodar preferências pela liquidez diferentes dos poupadores. De outra forma, pode também contribuir o Estado, ao fornecer empréstimos

⁴ O crédito é viabilizado pelo multiplicador bancário.
 INFORME ECONÔMICO (UFPI) - ISSN 2764-1392
 ANO 26 - VOLUME 48 - NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

de longo prazo para os investimentos considerados prioritários. Esse é o papel dos bancos públicos de desenvolvimento.

Assim, vemos que, para os pós-keynesianos, não apenas a moeda é importante, mas o Estado também é, no que se refere à promoção do investimento, do crescimento da produção e do emprego.

O papel do Estado na promoção do investimento é tão importante que Keynes fazia diferença quando tratava dos orçamentos públicos relacionados a despesas de capital, em relação ao orçamento público de despesas correntes. No primeiro caso, o orçamento pode ser deficitário, porque ele amplia o produto e a renda de forma multiplicada e, com isso, melhora, inclusive, as condições de pagamento do endividamento. Como resume bem Kregel (1985, p. 38),

The budget should be divided into a 'capital' and current budget: the 'capital budget' should be balanced in the long term but may be adjusted to offset exogenous cyclical changes, the current budget may as a last resort show surpluses or deficits to offset short-term failure of the capital budget but also be balanced over the long-term.

3 A heterodoxia marxista, a crítica ao capitalismo e o papel do Estado

A ideia de moeda ou dinheiro para os marxistas está ligada ao caráter mercantil da economia capitalista. Nela a produção é de mercadorias, produzidas com o objetivo de venda e é preciso comprar para viver. Além disso, é preciso vender, para obter recursos monetários que permitam a compra.

O dinheiro existiu em sociedades anteriores ao capitalismo, mas só no capitalismo a produção de mercadorias se generalizou o suficiente para torná-lo fundamental para garantir a existência dos homens. Ele é o responsável pela inserção social das pessoas, capitalistas por meio do lucro monetário e trabalhadores por meio da venda da sua força de trabalho que, desse modo, vira mercadoria no capitalismo.

Finalmente, os trabalhos no capitalismo são realizados de forma privada, aparentemente independentes uns dos outros e, no entanto, existe uma divisão do trabalho que é social. O que permite articular o caráter privado e o social do trabalho é justamente a venda, momento em que os trabalhos privados obtêm a validação social ou o reconhecimento da sociedade. Como isso se faz por meio do dinheiro, essa é uma outra maneira de verificar sua importância.

É essa importância social do dinheiro que lhe dá poder social. Dizia Marx que, no capitalismo, o poder de todo indivíduo, “seu poder social assim como sua conexão com a sociedade, ele carrega consigo, no seu bolso” (Marx, 1980, p.92).

É isso que justifica que ele possa ser desejado para apropriação privada, ou como tesouro, o que tende a acontecer de forma mais generalizada nos períodos de crise. Como já mencionado anteriormente, a possibilidade de entesouramento nega diretamente a Lei de Say, e nega tanto a estabilidade de circulação da moeda, quanto a sua exogeneidade e a sua neutralidade, negando também a TQM.

Apesar de reconhecer a importância que o dinheiro tem no capitalismo, essa é a primeira crítica de Marx e dos marxistas a este sistema, levando-os a querer transformá-lo. Como vimos, nestas sociedades a divisão social do trabalho, a validação dos trabalhos privados dos indivíduos, se dá pela necessidade que têm de trocá-las pelo dinheiro no momento da venda e isso faz com que o dinheiro organize a sociedade sem o planejamento ou a participação consciente dos trabalhadores.

A segunda crítica ao capitalismo, a mais importante, é a exploração envolvida na produção do lucro no capitalismo. O lucro é o objetivo do capitalismo e ele é produzido pela força de trabalho, sob a forma de mercadorias contendo um valor que é superior ao valor usado para produzi-las. O que determina o valor das mercadorias é a quantidade de trabalho que se gasta na sua produção, em termos médios, para cada sociedade: a quantidade de trabalho contida nos meios de produção, mais a quantidade de trabalho contida no valor da força de trabalho contratada pelo capitalista.

Dessa forma, como a força de trabalho se transforma em mercadoria, no capitalismo, seu valor é dado pelo seu custo de (re)produção, ou o que é necessário em termos médios sociais, para manter o trabalhador vivo e em condições de trabalhar. Ou seja: alimentos, roupas, artigos de primeira necessidade, mas também educação e qualificação compatíveis com o progresso da sociedade em que vive.

É preciso ainda que ele chegue a uma determinada idade em que consiga trabalhar. Assim, no valor da força de trabalho precisa entrar também a manutenção da família do trabalhador, como indicador daquilo que os pais do trabalhador precisaram gastar para que ele chegasse à idade de trabalhar.

A título de exemplificação: quando o trabalhador é contratado para trabalhar durante um mês de trabalho, ao longo de oito horas diárias, seu salário paga sua força de

trabalho, ou seja, o valor do que ele precisa para se manter e à sua família durante um mês. Isso é o salário.

Porém, ao trabalhar durante oito horas diárias durante um mês de trabalho, ele produz um valor que é superior ao valor da sua força de trabalho. Esse adicional é a mais-valia, de onde sai o lucro do capitalista produtivo, o juro do capitalista financeiro e a renda dos proprietários de terra e recursos naturais. Observa-se aqui o que Marx chamou de exploração, porque o trabalho é todo realizado pelo trabalhador, que não fica com todo o produto do seu trabalho, mas apenas uma parte.

Para Marx (1975, p. 719):

Não se compra a força de trabalho para satisfazer necessidades pessoais do adquirente por meio dos serviços que ela presta ou do que ela produz. O objetivo do comprador é aumentar seu capital, produzir mercadorias que contêm mais trabalho do que ele paga e cuja a venda realiza também a parte do valor obtida gratuitamente. Produzir mais valia é a lei absoluta desse modo de produção. A força de trabalho só é vendável quando conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital adicional.

Outra forma de ver a importância do dinheiro no capitalismo é por meio do ciclo completo de reprodução do capital que ilustra o processo de geração do lucro, e do crédito. O capitalista visa, como já vimos, maximizar lucro, ou produzir mais dinheiro a partir do dinheiro que aplica na produção. Assim, o ciclo completo de reprodução do capital pode ser descrito como:

$$D - M (\text{FT e MP}) \dots P \dots - D' \tag{1}$$

Ou seja, para ser capitalista é preciso, antes de tudo, ter dinheiro (D), para comprar dois tipos de mercadorias (M), força de trabalho e meios de produção, e conseguir valorizar o dinheiro inicial, tornando-o capital.

Uma vez que tudo começa com o dinheiro, e dado que o capitalista visa, como já vimos, maximizar lucro, desenvolve-se, no capitalismo, o crédito como atividade de capitalistas especializados nisso, que são os capitalistas financeiros, e o sistema de crédito. Com isso o ciclo anterior se transforma, conforme abaixo, para incluir o capital dinheiro de empréstimo (D*) concedido pelo capitalista financeiro ao capitalista produtivo.

$$D^* - D - M (\text{FT} + \text{MP}) \dots P \dots M' - D' - D^* \tag{2}$$

O capitalista produtivo quer dinheiro emprestado porque pode aumentar o ritmo e a escala das suas compras de FT e MP, sem precisar esperar a obtenção de lucros maiores que permitam essa compra. Com isso, o ciclo de reprodução do capital ganha ritmo e escala maiores e os excedentes ou mais-valia gerados ampliam-se.

Dessa forma, ao final do ciclo completo, surgirá um D' maior ainda do que foi obtido sem crédito, e ele pagará ao capitalista produtivo um lucro maior e ainda sobrar algo para ele remunerar o capitalista financeiro com as amortizações e os juros dos empréstimos D^* . O crédito, portanto, potencializa a acumulação de capital, aumentando-lhe o ritmo e a escala, e isso mostra que a moeda não é neutra na concepção marxista, negando a TQM.

Dado o exposto, é possível deduzir o papel do Estado para os marxistas. Como já foi visto, as críticas ao capitalismo, bem como seus problemas, não decorrem do mercado ou só do mercado, mas decorrem de sua lógica de funcionamento, mais particularmente da busca de lucro e da forma como o lucro é gerado.

Nesse sentido, alguns marxistas não veem qualquer forma de ação do Estado como solução para esses problemas (Miliband, 1970; Holloway, 1991). Outros, porém, como é o caso deste artigo, percebem não apenas a necessidade de um papel para o Estado, como a possibilidade e o interesse do Estado vir a melhorar a inserção do trabalhador e a relação capital trabalho, numa sociedade mais progressista (Poulantzas, 1971; Brunhoff, 1985; Mollo, 2001).

Sobre a necessidade do Estado, ela está ligada tanto ao papel do dinheiro como da força de trabalho. Assim, diz Brunhoff (1985, p. 2) que

Os pontos-chave da intervenção econômica estatal examinados em primeiro lugar dizem respeito à produção e à circulação: a gestão da força de trabalho assalariada e a da moeda equivalente geral. Quando essas gestões se apresentam como política econômica, elas se modificam sem perder, com isso, seu caráter fundamental.

O dinheiro, vimos, tem como papel validar socialmente os trabalhos privados, e não pode, portanto, ficar dependente de interesses privados para cumprir tal papel. Daí a necessidade de uma gestão pública do dinheiro, hierarquicamente superior aos agentes privados que constituem a sociedade.

A política monetária, nesse sentido, seria encarada como gestão monetária da moeda. Mas ao contrário da visão pós-keynesiana, ela não é concebida como de todo poderosa, porque a dinâmica monetária envolve a sociedade como um todo, e a autoridade

monetária não controla nem o processo social de produção nem a sociedade como um todo. É por isso que Brunhoff e Foley (2006, p. 193) dizem que a circulação de mercadorias

Tem seus próprios desequilíbrios, que não podem ser corrigidos por intervenções políticas. Marx aqui ataca a lei dos mercados formulada por Say, segundo a qual, como cada venda implica uma compra, deve haver um equilíbrio geral da transação de mercadorias.

Quanto à gestão da força de trabalho, a necessidade do Estado surge quando se verifica que é a própria lógica do capitalismo que produz desemprego, este que serve ao capitalismo ao reduzir os salários e aumentar os lucros. Mas não é possível deixar que o desemprego elimine a força de trabalho, uma vez que é ela que produz os lucros. Assim, ao Estado cabe um papel de manutenção da força de trabalho quando desempregada, via previdência, assistência e/ou seguridade social.

Mais que isso, se o emprego da força de trabalho, no capitalismo, implica exploração, Marx e os marxistas sabem bem que não é possível viver nesse sistema sem comprar, para o que é preciso vender. Quando não se têm meios de produção, a única solução é vender a força de trabalho. Mais ainda, quanto maior for o volume de empregos, maiores tendem a ser os salários e melhor a inserção social dos trabalhadores na relação capital-trabalho. Nessas condições, eles podem então se organizar e se preparar melhor não apenas para transformar a sociedade, mas para assumir a sua gestão (Mollo, 2001). Afinal, como dizia Marx (1977, p. 25),

Uma organização social nunca desaparece antes que se desenvolvam todas as forças produtivas que ela é capaz de conter; nunca relações de produção novas e superiores se lhe substituem antes que as condições materiais de existência destas relações se produzam no próprio seio da velha sociedade.

Assim, seja por meio da política monetária, seja por meio da política fiscal, dentro da visão marxista o aumento dos empregos — em particular os qualificados, e dos salários — é fundamental para melhorar a vida dos trabalhadores, e permitir que se organizem e se preparem melhor para construir as condições materiais de existência da nova sociedade.

4 O caráter ortodoxo ou heterodoxo da política econômica de Angola: 2004-2018

O período escolhido para a análise da política econômica em Angola foi de 2004 a 2018. Após a guerra civil, que perdurou desde a independência em 1975 até 2002, Angola se defrontava com inúmeros problemas, alguns antigos e herdados do Período Colonial, outros provenientes da guerra civil que, não apenas agravou os primeiros, mas destruiu as infraestruturas existentes para o desenvolvimento.

Destaque-se, ainda a esse respeito, a enorme dependência do petróleo que o país tinha e tem; a grande dependência de recursos externos, um despovoamento marcante das áreas rurais após a guerra; e a grande dependência de recursos externos para o desenvolvimento (Goularti Filho; Chimbulo, 2015; Valério; Fontoura, 1994). Junte-se a isso, finalmente, os problemas normais de uma economia subdesenvolvida, como é o caso de falta de quadros e mão de obra qualificados, desemprego e inflação.

Esse era o panorama de Angola em 2002, ano do final da guerra, necessitando de um papel do Estado especialmente ativo para resolver essa enorme gama de problemas, em particular os de ordem macroeconômica como desemprego e inflação, para alavancar o processo de desenvolvimento. Nosso objetivo é analisar a evolução da política macroeconômica, mais particularmente a política monetária e a política fiscal, buscando verificar o caráter mais ou menos ortodoxos dessas políticas.

Tal análise se justifica porque, embora seja de se esperar políticas econômicas heterodoxas, já que o país vem sendo dirigido por governos ligados ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), de ideologia marxista-leninista, algumas outras condicionantes externas e internas podem levar ao resultado contrário.

Por um lado, observa-se a dominação do pensamento neoliberal ortodoxo no mundo todo, e isso levou à formação de grande parte das lideranças de Angola em Portugal, em universidades de perfil conservador. Por outro, a dependência do país de recursos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de instituições de perfil neoliberal podem implicar em condicionalidades conhecidas de adoção de políticas econômicas ortodoxas.

No sentido de favorecer a heterodoxia das políticas, por sua vez, temos a importância grande da contribuição da China no fornecimento de empréstimos ao longo do tempo, e a formação na União Soviética de, ou em, países socialistas de várias das lideranças angolanas. Assim, o próximo item examinará as políticas econômicas, em particular as políticas monetária e fiscal, à luz da evolução do crescimento do produto, do

emprego e da inflação, três variáveis importantes para os governos e para o julgamento do caráter mais ou menos ortodoxo da política econômica.

4.1 A política monetária

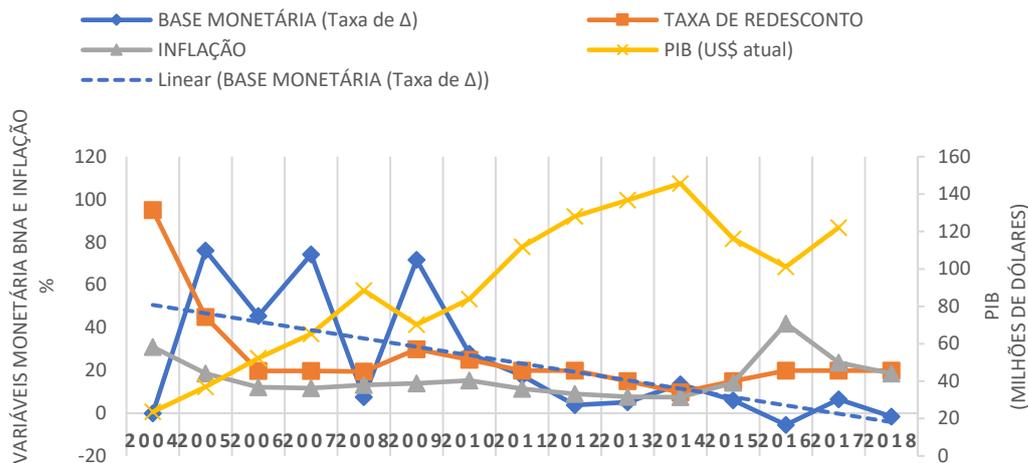
Conforme explicitado pelo Banco Nacional de Angola (BNA, 2019) — a autoridade monetária de Angola — além do controle da inflação, sua política monetária visa também estimular a produção⁵, o que é uma visão heterodoxa, já que cabe, segundo a ortodoxia, à política monetária, apenas o controle da inflação. Mas a frase abaixo mostra uma visão ortodoxa de que a moeda é controlada para controlar a inflação e, só depois, surge o crescimento como consequência da inflação baixa.

Garantir a preservação do valor da moeda nacional (Kwanza), isto é, contribuindo para a criação de um ambiente favorável ao crescimento econômico que culmina com a melhoria do bem-estar econômico e na criação de emprego. Para garantir a preservação do valor da moeda nacional, o Banco Nacional de Angola deve procurar manter o equilíbrio entre a oferta de meios de pagamento e o crescimento da atividade econômica (BNA, 2024).

Assim, não é a injeção de moeda ou a redução da taxa de juros que estimulam a economia, como quer a heterodoxia, mas a queda da inflação, após uma política monetária ortodoxa, que leva ao crescimento econômico. Isso é confirmado quando observamos a condução dos instrumentos monetários no período. Observe-se no Gráfico 1, por exemplo, a evolução da base monetária, instrumento de política monetária até 2010.

⁵ A política foi visada até o ano de 2019. Com a mudança de governo, viu-se alterada.
INFORME ECONÔMICO (UFPI) - ISSN 2764-1392
ANO 26 - VOLUME 48 - NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

Gráfico 1 – Moeda e Crescimento

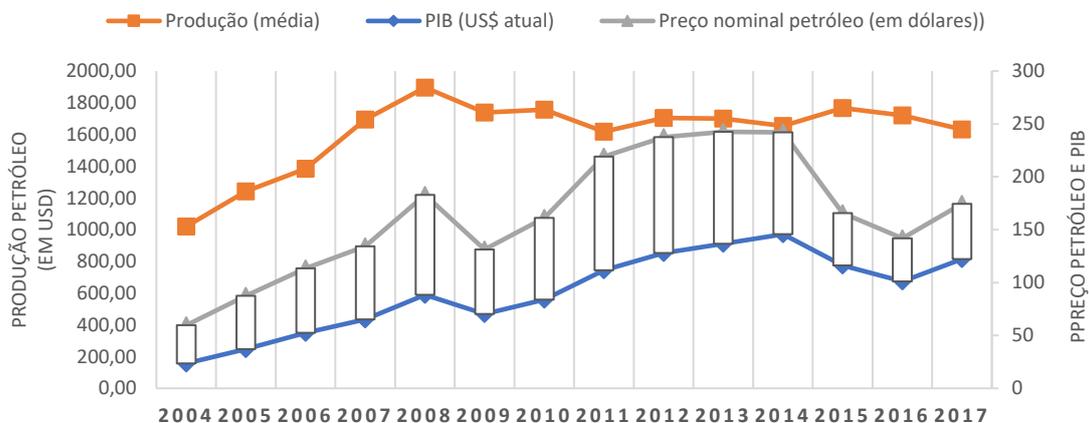


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do BNA (2019) e BM (2019).

Ela varia de forma errática ao longo do período, com queda no final do período, enquanto o crescimento do PIB cresce até 2014, com exceção de 2009, em vista da crise internacional. Quanto à taxa de desconto, cai no início e ao longo do tempo, até o final do período. Observe-se, porém, que justamente em 2009, quando o PIB cai, tanto a base monetária cai, quanto a taxa de desconto sobe, ao invés de cair para compensar a queda do produto. Ou seja, trata-se de uma política pró-cíclica, típica da ortodoxia econômica.

O Gráfico 2 mostra bem que os problemas da economia e as quedas do PIB estão relacionados à grande dependência do petróleo. Embora essa dependência tenha caído de 51,4% do PIB em 2004 para 37,1% em 2014, ela ainda continua alta.

Gráfico 2 – Petróleo e Crescimento

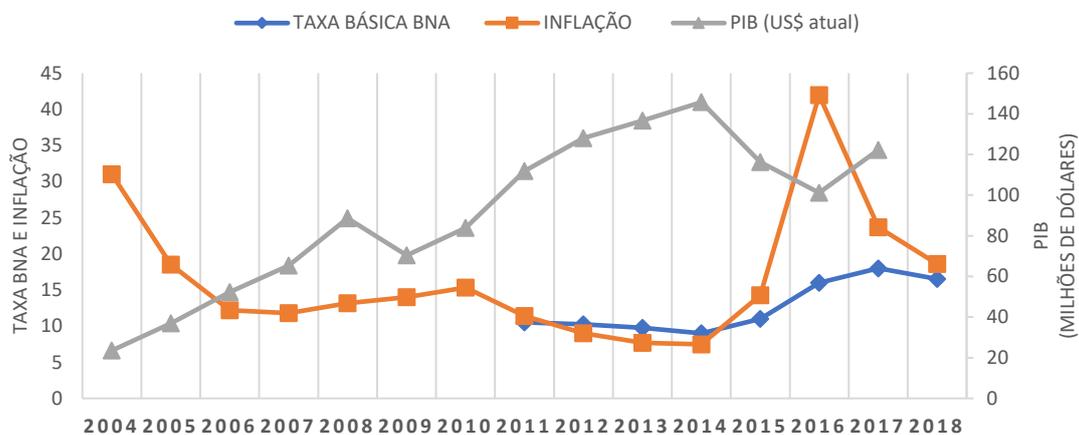


Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados no *Trading Economics* (2019) e BM (2019).

Após 2010, a política monetária passa a ser operada por meio da taxa básica BNA. Ao examinar o Gráfico 3, é possível verificar que a taxa sobe exatamente quando o PIB cai em 2014, ou seja, numa outra crise e de forma pró-cíclica. Enquanto isso, a inflação cai até 2014, sobe ligeiramente em 2015, quando a taxa de juros também sobe.

A inflação continua subindo de forma mais acentuada em 2016, e a taxa de juros ainda sobe até 2017, quando a inflação se reduz. Observa-se que nesse segundo período de crise, com o PIB em queda até 2016, a taxa de juros sobe, mostrando uma crença de que a política monetária deve priorizar o controle de preços, em vista de uma ideia ortodoxa de moeda neutra, que não consegue proporcionar crescimento do produto de forma duradoura.

Gráfico 3 - Moeda e Crescimento

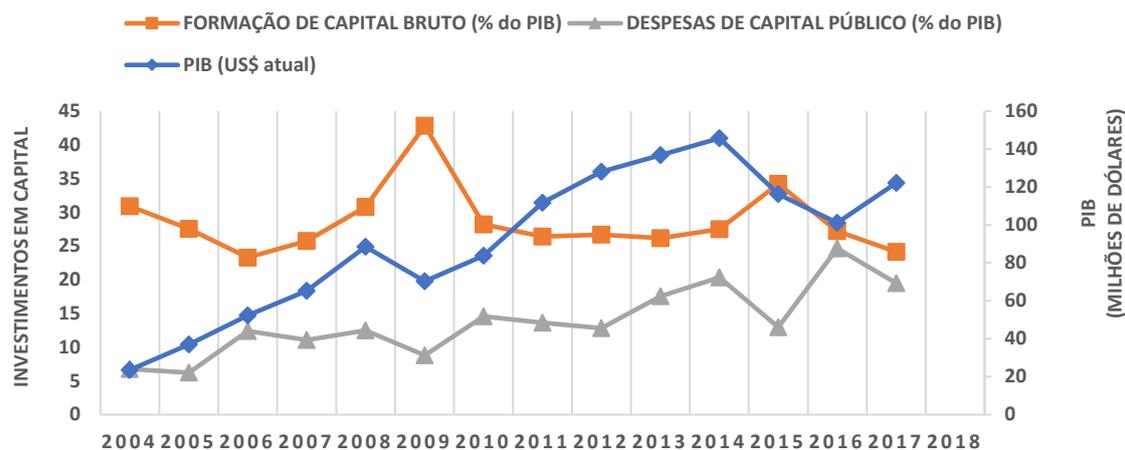


Fonte: Elaborado pelos autores através dos dados do BNA (2019) e BM (2019).

4.2 Política fiscal

Quanto à política fiscal, examinaremos aqui, em particular, a evolução do capital público, visto pela heterodoxia como motor do crescimento econômico quando ele não vai bem, em função da renda e dos empregos que cria. O Gráfico 4 mostra que a despesa com capital público cresce até 2014 e cai justamente nos dois períodos de crise, em 2009 e 2015, justamente quando poderia, ao aumentar, criar demanda efetiva suficiente para alavancar um crescimento do PIB e do emprego maiores.

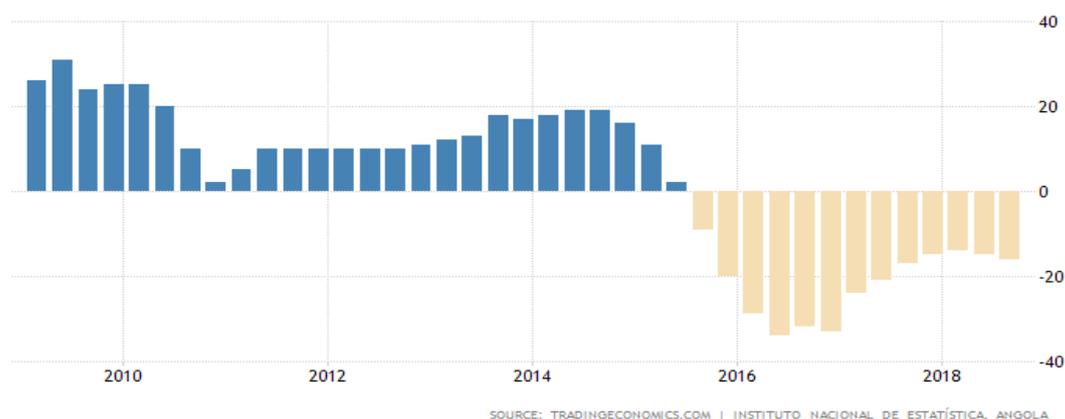
Gráfico 4 – Despesas de Capital Público e Crescimento



Fonte: Elaborado pelos autores através dos dados do MINFIN (2019) e BM (2019).

A ideia heterodoxa desse aumento das despesas públicas de investimento, conforme já foi explicitado, visa melhorar as expectativas privadas de investimento, após o crescimento multiplicado da renda e do emprego, como consequências do investimento público. Um maior crescimento das despesas de capital público poderia, segundo a heterodoxia pós-keynesiana, aumentar a confiança da iniciativa privada que cai em 2010 (Gráfico 5), estimulando a formação bruta de capital fixo que cresce ligeiramente até 2015, e cai depois disso fortemente.

Gráfico 5 – Confiança dos empresários



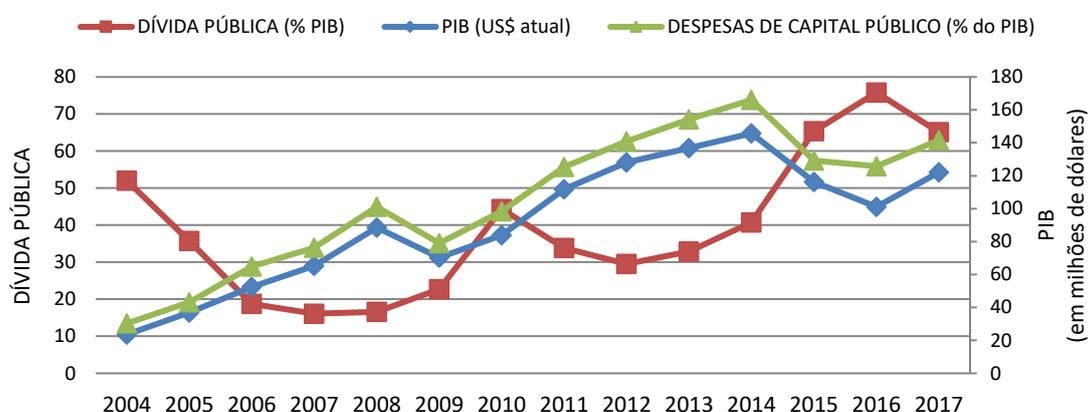
Fonte: Trading Economics (2019) com base nos dados do INE de Angola.

O Gráfico 6 mostra que tal conduta relacionou-se com o crescimento do endividamento público, que cresce em 2010 e, principalmente a partir de 2014. Privilegia-

se, assim, o ajuste das contas públicas em período de crise, de forma pró-cíclica como quer a ortodoxia.

A heterodoxia, por sua vez, não acha que as contas devam ser equilibradas, mas faz diferença entre os gastos correntes que precisam garantir o equilíbrio e os gastos de investimento, com os de capital público. Estes últimos podem crescer e pode haver endividamento para financiá-los, porque eles aumentam o PIB e o emprego de forma multiplicada e, assim fazendo, proporcionam as condições de endividamento sustentável como proporção do PIB, além de proverem impostos para seu pagamento, já que os impostos aumentam com o crescimento.

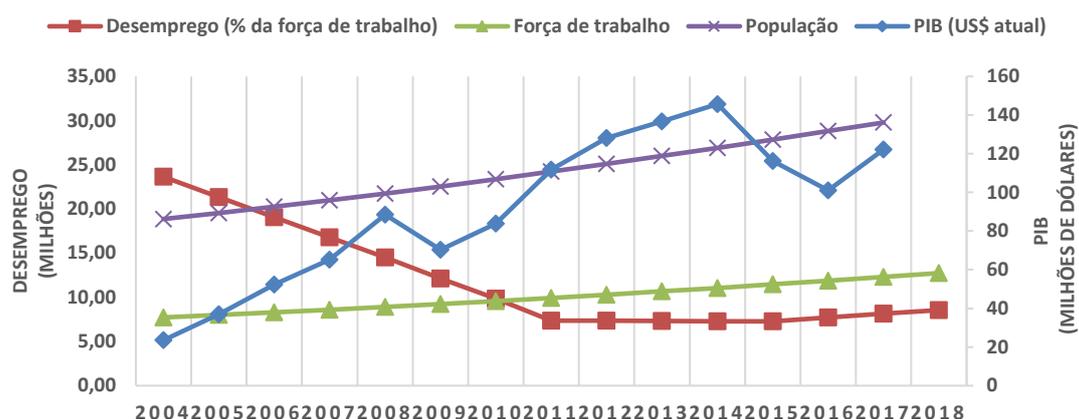
Gráfico 6 – Dívida Pública e Crescimento



Fonte: Elaborado pelos autores através dos dados do MINFIN (2019), BM (2019) e *Trading Economics* (2019) com base nos dados do African Development Bank.

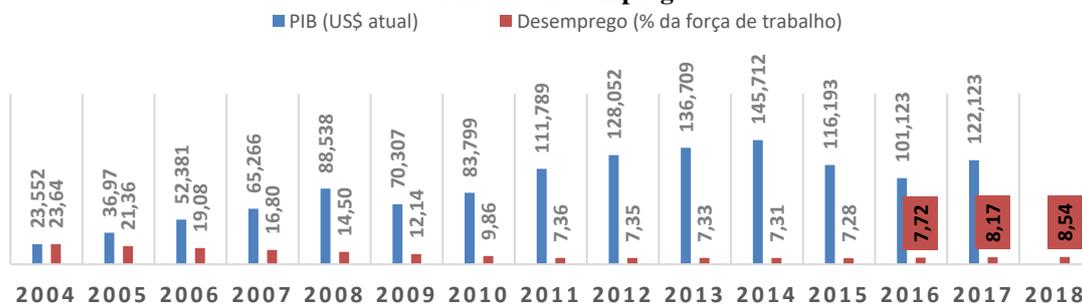
Nesse sentido, observa-se nos Gráficos 7 e 8 que o desemprego cai muito até 2010, seguindo o crescimento da formação bruta de capital (Gráfico 4), como proporção da força de trabalho, apesar do crescimento desta última, mas fica estável a partir daí e passa a crescer a partir de 2015. Isso, para a heterodoxia pós-keynesiana, poderia ter sido evitado com políticas monetária e fiscal expansionistas.

Gráfico 7 – Taxa de Desemprego e Crescimento



Fonte: Elaborado pelos autores através dos dados do MINFIN (2019) e BM (2019).

Gráfico 8 - Desemprego



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos dados BM (2019).

Considerações Finais

Vimos neste artigo que, apesar da dominação do pensamento econômico ortodoxo no mundo inteiro, há visões econômicas heterodoxas que, em função de concepções de moeda e de Estado distintas, têm prescrições de política econômica muito diferentes.

Para a ortodoxia econômica, constituída pelos neoclássicos, novos clássicos e novos keynesianos, mostramos que a moeda tem pouca importância analítica. Eles aceitam a sua neutralidade, porque entendem que ela não afeta o produto real (y) de forma duradoura, por esta ser uma variável que depende de fatores reais e que está sempre tendendo ao pleno emprego a curto ou a longo prazos.

Daí vemos que aumentos de moeda via base monetária, ou redução de taxa de juros, não afetam o PIB, e só causam inflação. Além disso, aceitam a neutralidade da moeda, porque continuam negando a possibilidade de existência do entesouramento. A impossibilidade teórica de entesouramento leva-os a apreender a velocidade de circulação

da moeda como estável e previsível e, então, sua quantidade pode ser controlada pelas autoridades monetárias e a moeda é concebida como exógena.

Uma vez que não há vazamentos no fluxo circular de rendas, eles aceitam a Lei de Say. Uma vez que a velocidade de circulação é estável ou previsível e a moeda é exógena e neutra, aceitam também a TQM. Como a moeda é neutra, a política monetária só deve cuidar da inflação.

O Estado, por sua vez, é desnecessário, já que aceita a Lei de Say, e nocivo porque torna-se, dada a aceitação da TQM, o responsável pela inflação. É nesse sentido que a ortodoxia compreende o papel do Estado como desnecessário ou nocivo para estimular o desenvolvimento econômico. Quanto à política fiscal, também é vista como discutível em vista do *crowding-out* e dos comportamentos *rent seeking*.

Quanto à heterodoxia monetária pós-keynesiana, vê-se na moeda uma importância enorme. Para eles, a moeda é importante porque protege os agentes contra incertezas. Quando os agentes acham que a incerteza está alta, preferem entesourar, dada a liquidez da moeda que os protege contra um futuro incerto, dando-lhes maior flexibilidade de ação. Isso é um problema para a economia, porque prejudica o investimento e, com isso, a renda e o emprego caem de forma multiplicada.

A moeda também não é neutra, pois o investimento depende da eficiência marginal do capital, que é a sua rentabilidade esperada, ser maior do que a taxa de juros. Assim, se a quantidade de moeda é maior, a taxa de juros é baixa e isso tende a estimular o investimento e, então, multiplicar a renda e os empregos. Daí porque a política monetária, ao baixar a taxa de juros, pode estimular o investimento e aumentar a renda e os empregos gerados.

Mas a política monetária pode não ser suficiente, se a eficiência marginal do capital cair ou for muito baixa em virtude das incertezas. Daí a importância da política fiscal, que pode estimular o investimento, por exemplo, quando o Estado investe e, com isso, aumenta a renda e os empregos da economia. Ao fazer isso, reduz as incertezas para as tomadas de decisões de investimento pela iniciativa privada e o investimento privado cresce, aumentando de novo a renda e o emprego.

A heterodoxia monetária marxista, por sua vez, vê o dinheiro no capitalismo como importante, porque nele todo mundo é comprador e vendedor, os trabalhos privados contidos nas mercadorias só valem, do ponto de vista social, quando são convertidos em dinheiro pela venda das mercadorias.

Os capitalistas só conseguem realizar o lucro quando as suas mercadorias são vendidas, ou seja, se transformam em dinheiro, e os trabalhadores só conseguem viver no capitalismo se transformarem sua força de trabalho em dinheiro, pela venda. Ou seja, o dinheiro é muito importante para a existência de qualquer pessoa no capitalismo. Com isso, a moeda tem poder social, o que justifica que ela possa, em algumas circunstâncias, ser desejada como tesouro. Então ela não é nem neutra e nem exógena, e o Estado pode afetar a economia e o emprego. A lei de Say e a TQM também não valem.

Por outro lado, a ação do Estado é necessária para gerir mercadorias especiais como a força de trabalho e o dinheiro. Embora o Estado precise gerir o dinheiro e a força de trabalho, este nem sempre se mostra eficiente para resolver completamente os problemas do trabalhador e do dinheiro, porque esses problemas decorrem da lógica do capitalismo, e do lucro baseado na exploração do trabalhador.

O Estado precisa manter o trabalhador desempregado vivo, via previdência ou seguridade social, porque o desemprego é algo ligado ao próprio funcionamento do capitalismo. Mas ele precisa também garantir o emprego, já que, embora o trabalhador ao se empregar seja explorado, Marx e os marxistas sabem que o trabalhador, no capitalismo, ou se emprega ou não consegue viver.

Isso justifica a luta por maior quantidade e qualidade do emprego enquanto durar o capitalismo e a luta para superá-lo com uma sociedade melhor. É desse modo que a heterodoxia monetária marxista vê um papel do Estado necessário no capitalismo, apesar deste não se mostrar sempre eficiente devido a própria lógica do sistema capitalista em que vivemos.

Após descrever os pensamentos ortodoxos e heterodoxos sobre moeda e papel do Estado, analisamos a política econômica em Angola, à luz de alguns dos seus principais problemas, como a inflação e o desemprego. Procuramos investigar se elas tiveram um caráter mais ortodoxo ou heterodoxo.

Como os governos de Angola são governos de esquerda, assumidamente intervencionistas e críticos do liberalismo econômico que vigora de forma dominante no capitalismo em geral, era de se esperar que tivessem uma política econômica voltada para o crescimento e, principalmente, o aumento do emprego.

Vimos que eles mostraram traços ortodoxos, em particular na concepção de política monetária. Entre os traços ortodoxos destacaram-se a intervenção do Estado na política monetária com restrições monetárias, reduzindo a base monetária e elevando as taxas de

juros nas crises, isto é, nos períodos 2008-2009 e 2015-2016, apresentando políticas pró-cíclicas. Justamente quando as taxas de juros deveriam cair, ou a base monetária aumentar, para sustentarem o crescimento.

Ou seja, é nas crises que os governos devem fazer políticas monetárias expansivas e gastar mais para garantir o produto e o emprego se a abordagem é heterodoxa, como deveria ser em regimes de esquerda. Porém, esse não foi o caso do Governo de Angola, em particular nas crises. Apesar de anunciarem o objetivo de reduzir a inflação e aumentar o crescimento, o que poderia ser um traço heterodoxo, este crescimento foi visto não como fruto de uma política monetária expansionista, mas da redução da inflação. Foram adotadas políticas contracionistas, como é a visão dominante ortodoxa, abdicando da sua tarefa de garantir o funcionamento da economia, do investimento e do emprego, principalmente em momentos de crise.

Quanto à política fiscal, os gastos públicos, em particular com capital público, cresceram se olharmos o conjunto do período. Mas, justamente nas crises, esses gastos caem, em vista dos problemas de receita e do temor de aumento do endividamento. De novo observou-se uma política pró-cíclica, como quer a ortodoxia.

Resta responder à questão de qual a razão para a ortodoxia das políticas monetária e fiscal. Essa ortodoxia pode estar relacionada, em primeiro lugar, à formação conservadora de seus gestores. Mas isso pode ser explicado, em segundo lugar, e mais particularmente, pela dependência de financiamentos externos, em particular dos organismos internacionais como FMI, que levaram o Governo angolano a comportamentos de políticas econômicas ortodoxas em vista das condicionalidades implicadas nas concessões destes empréstimos. Os financiamentos se interromperam com o fim da guerra civil e só voltaram a partir de 2009 por meio do acordo *Stand-By* e, em particular, depois de 2011.

Esses fatores corroboraram para uma política econômica ortodoxa, apesar do peso da China na economia angolana crescer desde o início do período, com os financiamentos que não oferecem condicionalidades de políticas econômicas ortodoxas e com a participação crescente nas exportações angolanas de petróleo.

Finalmente, as explicações acima decorrem todas da dominação desse pensamento ortodoxo na academia, no mundo todo. Isso, porém, prejudica muito a consecução dos objetivos de governos de esquerda, preocupados que são com desemprego, desigualdade e dificuldades para um crescimento sustentável e inclusivo.

Este artigo procurou chamar atenção para a necessidade de análises e estudos de política econômica heterodoxas, mesmo no capitalismo, para torná-lo mais próximo dos objetivos dos governos de esquerda, como é o caso do Governo de Angola. Tanto as políticas pós-keynesianas, quanto as marxistas, poderiam ter ajudado na solução de problemas como desemprego, que eram preocupações tanto de Marx quanto de Keynes, e poderiam também melhorar a inserção do trabalhador na relação capital-trabalho por meio de aumento do emprego e dos salários, uma preocupação marxista, cara ao Governo de Angola.

Referências

- AFTALION F.; PONCET P. **O monetarismo**. Lisboa: Editorial Notícias, 1981.
- BANCO MUNDIAL. **Indicators Angola**, 2019.
Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/angola>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- BANCO NACIONAL DE ANGOLA. **Definições e indicadores**: 2019.
Disponível em: <http://www.bna.ao/>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- BANCO NACIONAL DE ANGOLA. **Missão e funções**.
Disponível em: <https://www.bna.ao/#/pt/banco/missao-funcao>. Acesso em: 18 jun. 2024.
- BRUNHOFF, S. **Estado e Capital**: uma análise da política econômica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.
- BRUNHOFF, S.; FOLEY, D. Karl Marx's theory of money and credit. *In*: ARESTIS, P.; SAWYER, M. (ed.). **A handbook of alternative monetary economics**. Cheltenham – UK /Northampton – USA: Edward Elgar, 2006.
- DAVIDSON, P. **Controversies in post Keynesian economics**. Aldershot, UK – Brookfield, US: Edward Elgar, 1991.
- FERREIRA, A. B. H. **Novo Aurélio do século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1910-1989.
- GOULARTI FILHO, A.; CHIMBULO, A. E. da S. Política econômica de Angola de 1975 a 2012: A trajetória da mudança de modelos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 16, n. 29, p. 92-105, dez., 2014.
- HOLLOWAY, J. The State and everyday struggle. *In*: CLARKE, S. (ed.). **The state debate**. London: Macmillan, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE. **Indicadores econômicos e sociais**. Angola-Luanda, 2019. Disponível em: <http://censo.ine.gov.ao/xportal/xmain?xpid=censo2014>. Acesso em: 10 dez. 2018.

KEYNES, J. M. The General Theory of Employment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. LI, n. 2, febr., 1937.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

KREGEL, J. Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals. In: VICARELLI, F. (ed.). **Keynes's relevance today**. London: Macmillan, 1985.

MANKIWI, N. G. **Princípios de Macroeconomia**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARX, K. **Contribuição à crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MARX, K. **Manuscrits de 1857-1858 (“Grundrisse”)**. Paris: Editions Sociales, 1980.

MARX, K. **O Capital: o processo de produção do capital**. Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

MILLIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DE ANGOLA – MINFIN. **Indicadores: Angola-Luanda**, 2019. Disponível em: <http://www.bna.ao/>. Acesso: 10 jan. 2019.

MOLLO, M. L. R. A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. **Revista Economia**, v. 2, n. 2, jul.-dez., 2001.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. v. II. Porto: Portucalense, 1971.

SARGENT, J. T.; WALLACE, N. Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. Federal Reserve Bank of Minneapolis: **Quarterly Review**, v. 5, n. 3, 1981.

VALÉRIO, N.; FONTOURA, M. P. A evolução econômica de Angola durante o Segundo Período Colonial: uma tentativa de síntese. **Revista Análise Social**, v. 29, p. 1193-1208, 1994.

TRADING ECONOMICS. **Indicators: 2019**. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/angola/gdp-growth-annual>. Acesso: 10 jan. 2019.

Inovações tecnológicas e inclusão no setor financeiro brasileiro

Technological innovations and inclusion in the Brazilian financial sector

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.566> José Henrique Bassi Souza Sperancini¹
Maria Victória Cavalcanti Alexandre²

Resumo: A inovação tecnológica é capaz de transformar não apenas a estrutura de mercado e o grau competitivo das empresas. Também provoca mudanças comportamentais, socioeconômicas e sistêmicas. A ampliação da telefonia móvel no Brasil, por exemplo, auxiliou o aumento da eficiência do sistema financeiro e a redução da exclusão financeira. A *mobile network* criou um novo ambiente econômico, gerou oportunidades de investimentos para pequenos empreendedores, viabilizou o crédito e o seguro para populações excluídas, e a participação em programas sociais. O novo ambiente econômico gerou incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao surgimento e às interconexões entre novos atores e a complexificação do ecossistema empreendedor/innovador. O sistema financeiro tornou-se mais eficiente. Novos atores e tecnologias reduziram os custos e agilizaram a interação com os clientes, o que modificou acentuadamente os custos operacionais e a forma de operação do setor. O artigo aborda de forma panorâmica a estratégia bem-sucedida dos investimentos tecnológicos no setor financeiro para aproveitar a difusão dos aparelhos celulares no cotidiano do brasileiro.

Palavras-chave: Inovação Tecnológica; Inclusão Financeira; Brasil.

Abstract: Technological innovation can transform not only the market structure and the competitive level of companies. It also causes behavioral, socioeconomic, and systemic changes. The expansion of mobile telephony in Brazil, for example, helped to increase the efficiency of the financial system and reduce financial exclusion. The mobile network created a new economic environment, generating investment opportunities for small entrepreneurs and making credit and insurance viable for excluded populations and participation in social programs. The new economic environment generated incentives for technological development, the emergence and interconnections between new actors, and the complexification of the entrepreneurial/innovative ecosystem. The financial system has become more efficient. New actors and technologies have reduced costs and streamlined interaction with customers, sharply modifying operating costs and the way the sector operates. The article approaches in a panoramic way the successful strategy of technological investments in the financial sector to take advantage of the diffusion of cellular devices in the daily life of Brazilians.

Keywords: Technological Innovation; Financial Inclusion; Brazil.

Artigo recebido em 13/03/24. Aceito em 13/06/2024.

¹ Economista, Mestre e Doutor pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e História pela Universidade de Sorocaba (UNISO). Professor e pesquisador dos cursos de Graduação e do Mestrado em Ciências Econômicas do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) e do Núcleo Interdisciplinar de Neurociência Aplicada (NINA) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Editor Científico do Periódico "Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação".

E-mail: josehenrique.souza@ufabc.edu.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6100-4625>

² Bacharel em Ciências e Humanidades e Ciências Econômicas pelo Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC (UFABC).

victoria.maria@aluno.ufabc.edu.br; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1368-5595>

Introdução

O Brasil tem, em toda a sua história, processos marcados por exclusões socioeconômicas, étnicas e geográficas. No campo do acesso aos serviços financeiros não é diferente. Uma parcela significativa da população foi marginalizada pelo sistema financeiro do país, o que perpetuou ainda mais as demais desigualdades.

A dimensão continental do país, a concentração de suas atividades econômicas e a herança de desigualdades dificultam, para algumas camadas da população, a capacidade para movimentar recursos com autonomia e segurança. Tal exclusão chega mesmo a criar dificuldades para a aplicação de políticas públicas para populações pobres.

A exclusão do acesso ao movimento de recursos e operações de capital dificulta a criação de riqueza e constrange a capacidade de superação da miséria por parte da população carente. E, como enfatizou Sen (1999), o desenvolvimento está diretamente relacionado com a ausência de obstáculos para os indivíduos exercerem suas liberdades.

Todavia, na última década, perceberam-se modificações no sistema financeiro, como as transformações que aconteceram na forma de pagamento/recebimento de dinheiro entre pessoas físicas e jurídicas. Soluções simples e de linguagem mais próxima ao usuário viabilizaram serviços para uma população antes desassistida.

Nesse período, o Brasil experimentou diversas mudanças estruturais derivadas da estabilização monetária do Plano Real e da ampliação de programas sociais como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial. A redução do ritmo inflacionário e a garantia de uma renda mínima favoreceram a entrada, ou permanência, de milhares de novos agentes no mercado consumidor e de novos usuários do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

No início dos anos 2000, o tema da inclusão financeira passou a ser defendido por organismos internacionais como uma nova e poderosa ferramenta de combate à miséria. Ao mesmo tempo, o impulso empreendedor, a entrada de novos *players* na oferta de serviços financeiros e a internalização de operações tecnológicas mudaram o modo de ofertar e a forma de utilizar os serviços financeiros.

Além de “democratizar” as funções de reserva de valor e meio de pagamento, as inovações tecnológicas nos serviços financeiros impactaram diretamente a renda e o emprego. Prestadores de serviços, micro, médios e pequenos empresários, e mesmo proprietários de bens de consumo, usados ou novos, passaram a ofertar serviços e produtos, e a fornecer notas fiscais e receber os comprovantes de pagamentos através de redes sociais e aplicativos.

Muitas vezes, esses prestadores têm sequer um contato pessoal com os clientes. Ademais, o aumento na demanda de mão de obra para cargos de desenvolvimento de *software* e *design*, o desenvolvimento de soluções inéditas e a “sustentação dos sistemas” foram alguns novos empregos e funções a se expandirem (FEBRABAN, 2022b, p. 9).

O presente trabalho tem como objetivo explorar as transformações e os impactos da inovação tecnológica da telefonia móvel sobre a inclusão financeira no país, a partir de um panorama da última década. Para tanto, o trabalho se baseou na teoria evolucionária para analisar, de forma exploratória, dados da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), do Banco Central do Brasil (BCB) e da Fintechlab.

A hipótese do trabalho é a de que inovações na telefonia móvel, no comportamento do público e nas medidas regulatórias do Banco Central gestaram um novo ecossistema financeiro mais produtivo e inclusivo. Isso facilitou o acesso de populações carentes às novas tecnologias de operações financeiras, o que impulsionou a eficiência do sistema bancário.

Dessa forma, o trabalho apresentará, na segunda seção, um referencial teórico sobre os conceitos de bancarização e de inclusão financeira na abordagem de Shiller (2013) e de inovação a partir da perspectiva schumpeteriana. Na terceira seção, o artigo descreve sucintamente a metodologia adotada.

Por fim, a quarta seção analisará as mudanças comportamentais dos usuários, os investimentos em tecnologia pelos bancos e o surgimento de novos agentes no ecossistema inovador do setor financeiro brasileiro. Pretende-se, portanto, formar um esboço panorâmico do novo cenário de inclusão financeira gerado no Brasil.

1 Referencial Teórico

1.1 Bancarização como fator de geração de riqueza

As instituições financeiras desempenham um papel de extrema relevância na sociedade contemporânea. A despeito de tal importância, e da ampliação recente da bancarização global, uma boa parte da população mundial ainda não tem acesso aos serviços bancários, sobretudo na Ásia (Figura 1).

O *World Bank Global Financial Inclusion* estima que 2 bilhões de adultos — cerca de metade da população adulta global — não têm acesso a serviços financeiros prestados por instituições regulamentadas (Global Partnership for Financial Inclusion – GPFII, 2016, p. 1).

Embora tal acesso seja quase universal em economias de alta renda (94% dos adultos), nas economias em desenvolvimento é de apenas 76% (Demirgüç-Kunt *et al.* 2021, p. 17).

Figura 1 – População global sem acesso à conta bancária em 2017 e 2021



Fonte: Demirgüç-Kunt, Klapper *et al.* (2018, 2021).

Os excluídos dependem de mecanismos informais para empréstimos, poupança e proteção contra riscos em fluxos desiguais de caixa, rendimentos sazonais e necessidades não planejadas, como doenças, agravos e acidentes. Por exemplo, grupos populacionais podem ser empurrados para a pobreza extrema devido à elevação repentina dos gastos com saúde.

Da mesma forma, famílias pobres muitas vezes são forçadas a alocar renda escassa para enfrentar gastos com doenças, o que piora ainda mais seus padrões de vida. “Devido à falta de acesso, os pobres são forçados a depender de agiotas para obter crédito a altas taxas de juros, usam substitutos como gado ou ouro como forma de poupança e, em emergências, muitas vezes têm que penhorar bens” (GPFI, s.d.).

Assim, a falta de crédito para populações economicamente vulneráveis pode levar as famílias a entrar em um círculo vicioso de exclusão e doença (Sperancini, 2023; Global Forum for Health Research – GFHR, 2004, p. 3; World Health Organization – WHO, 2022).

De fato, a própria Organização Mundial da Saúde (OMS) adverte que problemas financeiros provocados por doenças podem jogar famílias carentes “em um ciclo interminável de problemas de saúde que podem levar a mais gastos no futuro” (WHO, 2022, p. 21 e 31).

A inclusão financeira contribui para a inclusão econômica e redução da miséria, sobretudo das mulheres em economias não desenvolvidas. No início do novo milênio, 65% dos homens tinham uma conta bancária formal, ao contrário das mulheres, que somavam apenas 58% (GPFI, s.d.). Esse quadro melhorou já que, em 2021, globalmente, 78% dos homens tinham uma conta bancária para o quantitativo de 74% das mulheres (Demirgüç-Kunt; Klapper *et al.* 2021, p. 21). “Permitir amplo acesso a serviços financeiros [...] tem se mostrado benéfico para os pobres e outros grupos desfavorecidos” (GPFI, s.d.).

The main categories of personal financial behavior — borrowing, insurance, and saving—are associated in our minds with the typical needs that they serve. Borrowing is associated with the financing of current opportunities and needs—to start or expand a business, perhaps, or to buy consumer durables. Insurance is linked with protection against risk, and saving with building large sums for the future (Collins et al., 2009, p. 19).³

Em termos macroeconômicos, há estudos que mostram que economias com maior intermediação financeira tendem a crescer mais rapidamente e a reduzir a desigualdade de renda (Beck; Demirgüç-Kunt; Levine, 2007).

1.2 As quatro dimensões da inclusão financeira

Para o Banco Central do Brasil, em seu II Relatório de Inclusão Financeira (BCB, 2011), a “inclusão financeira” é o “processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, contribuindo com sua qualidade de vida”. Assim, ela auxilia no atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: 1 (Erradicação da pobreza), 2 (Combate à fome e agricultura sustentável), 3 (Saúde e Bem-Estar), 5 (Igualdade de gênero), 8 (Trabalho decente e crescimento econômico), 9 (Indústria, inovação e infraestrutura), e 10 (Redução das desigualdades) (BCB, 2018a, p. 10).

Todavia, a inclusão financeira não se limita ao acesso à oferta de produtos ou serviços financeiros. Para Ferraz e Ramos (2018), a definição de inclusão financeira deve levar em consideração quatro dimensões: Acesso, Uso, Qualidade e Destino.

O “Acesso” se refere à oferta de serviços financeiros úteis; o “Uso” está relacionado à função específica do serviço; a “Qualidade” está atrelada à eficiência e à adequação às necessidades do usuário. Baseado em Pérez-Caldentey (2016), os autores acrescentam ainda a dimensão “Destino”, relativa à inserção produtiva, sobretudo de pequenas e médias empresas.

³ As principais categorias de comportamento financeiro pessoal — empréstimo, seguro e poupança — estão associadas, em nossas mentes, às necessidades típicas a que atendem. O empréstimo está associado ao financiamento de oportunidades e necessidades do momento — para iniciar ou expandir um negócio, talvez, ou para comprar bens de consumo duráveis. O seguro está associado à proteção contra riscos, e a poupança à construção de grandes somas de recursos futuros.

Inclusão financeira significa o fornecimento de acesso a serviços financeiros para aqueles que não os possuem e o aprimoramento do uso do sistema financeiro para quem participa do circuito financeiro formal [...] as políticas públicas e as ações de instituições financeiras do desenvolvimento (IFDs) para inclusão financeira são consideradas como iniciativas que visam a inserção produtiva de empresas de menor porte ao fortalecer competências e ampliar oportunidades de investimento e, pela bancarização, possibilitar às pessoas e firmas a entrada na esfera da produção e consumo (Ferraz; Ramos, 2018, p.5)

Em 2015, o BCB definiu o conceito de “inclusão financeira plena” como “o estado no qual toda a população tenha acesso e faça uso, de maneira simples, equilibrada e consciente, de serviços financeiros que tragam ganhos de bem-estar ao cidadão, de maneira conveniente e por preços acessíveis” (BCB, 2015, p. 18). Entretanto, destacou que o conceito, além de multidimensional (preços, autoexclusão, condição, mercado entre outras), está em constante aprimoramento.

Por exemplo, a Parceria Global para a Inclusão Financeira (GPFI, do inglês *Global Partnership for Financial Inclusion*), plataforma responsável pela divulgação do Plano de Ação de Inclusão Financeira do G20, passou a destacar a “inclusão financeira digital”. O termo considera o uso de meios digitais para alcançar a população excluída do sistema financeiro formal, com entrega de serviços adequados, a um custo acessível (GPFI, s.d., 2016).

Para Shiller (2013), as instituições financeiras são indispensáveis, uma vez que transformam impulsos criativos em produtos e serviços.

But finance should not be viewed as inherently or exclusively elitist or as an engine of economic injustice. Finance, despite its flaws and excesses, is a force that potentially can help us create a better, more prosperous, and more equitable society. In fact, finance has been central to the rise of prosperous market economies in the modern age - indeed this rise would be unimaginable without it. Beyond headlines incriminating bankers and financiers as self-aggrandizing perpetrators of economic dislocation and suffering, finance remains an essential social institution, necessary for managing the risks that enable society to transform creative impulses into vital products and services, from improved surgical protocols to advanced manufacturing technologies to sophisticated scientific research enterprises to entire public welfare systems. The connections between financial institutions and individual people are fundamental for society (Shiller, 2013, p. xviii).⁴

⁴ Mas as finanças não devem ser vistas como inerente ou exclusivamente elitistas ou como um motor de injustiça econômica. As finanças, apesar das suas falhas e excessos, são uma força que potencialmente pode ajudar-nos a criar uma sociedade melhor, mais próspera e mais equitativa. Na verdade, as finanças têm sido fundamentais para a ascensão de economias de mercado prósperas na era moderna – certamente, esta ascensão seria inimaginável sem elas. Para além das manchetes que incriminam os banqueiros e os financistas como perpetradores auto-engrandecedores da perturbação e do sofrimento econômico, as finanças continuam a ser uma instituição social essencial, necessária para gerir os riscos que permitem à sociedade transformar impulsos criativos em produtos e serviços vitais, desde protocolos cirúrgicos melhorados até tecnologias de produção avançadas. Para empresas sofisticadas de pesquisa científica, para sistemas inteiros de bem-estar público. As conexões entre instituições financeiras e pessoas individuais são fundamentais para a sociedade.

Além disso, as instituições financeiras são uma importante variável tanto para a eficiência do Sistema Nacional Financeiro, quanto para a redução da miséria. É, portanto, um elemento crucial para atingir o crescimento sustentável, já que amplia as possibilidades de emprego e inversões no sistema produtivo.

Em outras palavras, a inclusão financeira facilita aos pobres o aproveitamento de pequenas oportunidades de negócios, a antecipação do consumo e a absorção de choques de renda. Também colabora com os investimentos em bens duráveis, as melhorias nas residências, o financiamento de mensalidades escolares e a gestão de riscos via seguros. Potencializa a geração de riquezas nas camadas mais desfavorecidas da população ao facilitar projetos produtivos, empreendedorismo ou a transformação da capacitação profissional em um produto ou serviço (autoemprego).

1.3 Diversificação do ecossistema inovador

Segundo o Manual de Oslo (Organisation for Economic Co-Operation and Development – OECD, 2005) existem dois tipos básicos de inovação de produtos, serviços e processos. No primeiro, podem surgir novos serviços, produtos ou processos cujas características tecnológicas ou uso diferem significativamente dos anteriores por incorporarem novas tecnologias e/ou combinações de tecnologias existentes para novos usos. Já no segundo tipo, podem ocorrer mudanças tecnológicas em processos, produtos e serviços já existentes que melhoram o desempenho, a qualidade e os custos por meio de novos componentes, materiais ou subsistemas de melhor desempenho.

Nas inovações de processo, as melhorias de métodos de produção ou entrega envolvem mudanças nos equipamentos, organização da produção ou ambos. Tais mudanças são implementadas para produzir ou distribuir novos produtos que exigem novos métodos e equipamentos ou simplesmente para melhorar a eficiência da produção e entrega.

Por definição, a mudança deve ter sido introduzida no mercado ou utilizada em um processo de produção. Portanto, envolve necessariamente atividades comerciais, financeiras, organizacionais, tecnológicas e científicas, o que difere da simples invenção (Schumpeter, 2011).

Foi exatamente o que ocorreu no Brasil após a crise financeira global de 2007. Emergiu um novo ecossistema empreendedor e inovador no sistema financeiro brasileiro com a difusão da telefonia móvel e dos serviços das “*Big Techs*”, houve também a ampliação dos canais de

interações com clientes pelos bancos, as novas orientações do Banco Central do Brasil e o surgimento de novos atores, como as *fintechs*.

Nas palavras do International Monetary Fund (IFM, 2023, p.4), o termo

*Fintech refers to the use of technology to deliver financial services and products. It encompasses a wide range of innovations and business models that aim to improve and automate financial processes, such as payments, money transfers, investments, insurance, and lending. Fintech companies leverage technology to create more efficient, convenient, and accessible financial services, often challenging traditional financial institutions*⁵.

Para o FintechLab (2020) *fintechs* são:

Empresas ou iniciativas que trazem novas abordagens e modelos de negócios em serviços financeiros e são escaláveis principalmente através de tecnologia. Já as iniciativas classificadas como de eficiência financeira são organizações que atuam por meio de *bureaus* de informações, soluções de prevenção à fraude, biometria, *blockchain*, *analytics*, além de outras tecnologias e serviços que apoiam e trazem maior agilidade e praticidade ao mercado financeiro.

No Brasil, esses novos agentes têm operado, sobretudo, em cinco categorias de serviços financeiros. São elas: (i) Pagamentos, compensação e liquidação; (ii) Depósitos, empréstimos e captações de capital; (iii) Seguros; (iv) Gestão de investimentos; e (v) Suporte ao mercado (Financial Stability Board – FSB, 2017, p. 8). O Conselho Monetário Nacional (CMN), a partir de meados dos anos 2010, passou a criar as bases legais para a operação desses novos agentes por meio das Resoluções nº 4.656 e nº 4.657 (BCB, 2018b).

O termo “*Big Tech*” usualmente se refere às empresas multinacionais gigantes, sobretudo as norte-americanas como *Apple*, *Amazon*, *Microsoft*, *Alphabet/Google* e *Facebook/Meta*, ainda que possa incluir empresas como *Uber*, *Netflix* e *Alibaba*, por exemplo (Kean; Bronson, 2022).

Assim, a primeira década do milênio foi marcada por desenvolvimento de tecnologias móveis, de *big data* e de *smart data*, que propiciaram mudanças sociais, comportamentais, gerenciais, organizacionais e econômicas. Impactaram os modelos de negócios, a forma de gerenciar empresas, os ganhos de produtividade, a estrutura de mercado e a forma de atuação de empresas do setor financeiro. Tal onda de inovação, segundo o Banco de Compensações Internacionais (em inglês, *Bank for International Settlements - BIS*),

⁵ *Fintech* refere-se ao uso de tecnologia para fornecer serviços e produtos financeiros. Abrange uma ampla gama de inovações e modelos de negócios que visam melhorar e automatizar processos financeiros como pagamentos, transferências de dinheiro, investimentos, seguros e empréstimos. As empresas *fintech* utilizam a tecnologia para criar serviços financeiros mais eficientes, convenientes e acessíveis, muitas vezes desafiando as instituições financeiras tradicionais.

[...] has resulted in both opportunities and challenges for financial institutions. Many of the technologies allow incumbents to offer new products, gain new revenue streams and improve efficiencies. These technologies also let non-bank firms compete with banks in payments markets, especially in regions where such services are open to non-bank players (eg the Payment Service Directives in the European Union and the Payment Schemes or Payment Institutions Regulation in Brazil (BIS, 2017, p. 19)⁶.

Dessa forma, ocorreu um aumento das relações entre tecnologia da informação e serviços financeiros. O aparecimento das empresas de tecnologia financeira (*fintechs*), como um novo modelo de negócio de custos operacionais reduzidos, atraiu, principalmente, o público jovem na qualidade de clientes, investidores, parceiros e profissionais (Garcia *et al.*, 2022; FintechLab, 2016; Faria; Carrete, 2020).

Assim, as *fintechs* seriam mais um componente do ecossistema financeiro e do ecossistema de inovação do sistema financeiro junto com os bancos tradicionais, as startups, as consultorias, as plataformas de eficiência financeira e as *big techs* (FEBRABAN, 2019, p. 22 e 42, 2020, p. 47; FintechLab, 2020).

A convergência desses impactos resultou no cenário perfeito para o surgimento de um novo setor financeiro, composto por empresas que passarão a formar esse terceiro período *FinTech*, que apesar de iniciarem suas atividades com poucos recursos, estavam em plena saúde e vigor financeiro, enquanto que os bancos estavam profundamente comprometidos com as perdas bilionárias oriundas do excesso de alavancagem que acabou resultando na crise de 2008/09 (Faria; Carrete, 2020).

A evolução desse ecossistema — com o advento da internet e formas mais simplificadas de abertura de conta (ex.: regulamentação da conta-pagamento) — facilitou a inclusão de camadas da população que estavam à margem do sistema financeiro brasileiro. Tecnologias que viabilizaram custos operacionais menores e maior escalabilidade ajudaram a inclusão financeira de parcelas da população de classes menos favorecidas (FintechLab, 2017, p. 6; FEBRABAN, 2013, p. 52 e 56). Nasceu, assim, um ambiente mais propício para atingir uma parcela da população excluída.

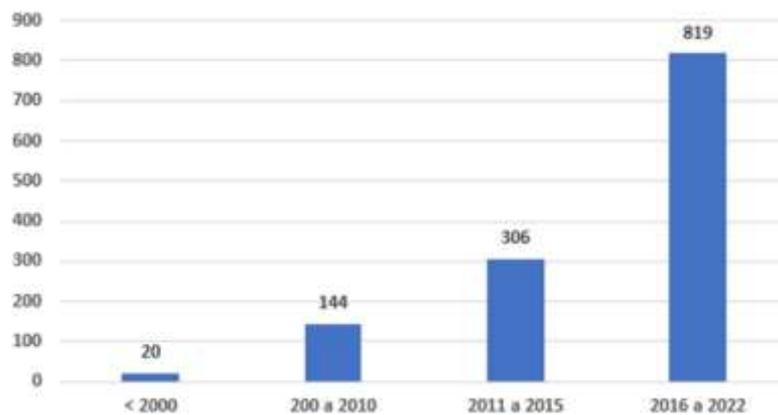
As *fintechs*, ao utilizar canais eletrônicos para se relacionar com clientes e ao atender a uma demanda não-atendida por bancos tradicionais, trouxeram:

⁶ [...] resultou em oportunidades e desafios para as instituições financeiras. Muitas das tecnologias permitem que os titulares ofereçam novos produtos, obtenham novos fluxos de receita e melhorem a eficiência. Essas tecnologias também permitem que empresas não bancárias concorram com os bancos nos mercados de pagamentos, especialmente em regiões onde tais serviços estão abertos a participantes não bancários (por exemplo, as Diretivas de Serviços de Pagamento na União Europeia e o Regulamento de Esquemas de Pagamento ou Instituições de Pagamento no Brasil.

inovações para pessoas e empresas. Isso se reflete em: melhores jornadas de utilização de produtos e serviços que trazem melhores experiências de uso; geração de inteligência a partir de volumes inimagináveis de dados e do conhecimento coletivo para otimizar as decisões; e integração dos diferentes elos do mercado de maneira muito mais eficiente, com menos falhas operacionais, aumentando a velocidade de transações e reduzindo custos (FintechLab, 2016, p. 3).

Essa expansão da atividade bancária ou “bancarização”, isto é, o aumento da participação da população no sistema bancário (FEBRABAN, 2011), foi, portanto, decorrente de múltiplos fatores combinados como, por exemplo, as ações empresariais de ajustes ao novo cenário econômico, as políticas públicas e as inovações tecnológicas estimuladas pela crise de 2008. No bojo dessa onda inovadora, ocorreu uma evolução do número de *fintechs*, conforme pode ser visto no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução do número de *fintechs* no mercado brasileiro



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa de Distrito (2022, p. 17).

A telefonia móvel e os investimentos intensivos em tecnologia propiciaram o surgimento de novos *players* do sistema financeiro: *fintechs*, *startups*, consultorias e plataformas de eficiência financeira (FEBRABAN, 2019, p. 22 e 42, 2020, p. 47). Segundo a Associação Brasileira de *Fintechs*, o número de *fintechs* e iniciativas de eficiência financeira em atuação no Brasil, subiu de 80 para 771, entre 2015 e 2020 (FintechLab, 2015, 2017, 2018, 2019, 2020).

Das 771 empresas, cerca de 35%, tinham menos de um ano de existência, o que sugere que o ecossistema continua a encontrar oportunidades abertas pelos avanços em regulamentos, normas e procedimentos como o *Open Finance*⁷ e o *PIX*. Tais inovações garantiram maior segurança jurídica e competição ao sistema financeiro, uma vez que atraíram novos atores

⁷ “O *Open Finance*, ou sistema financeiro aberto, é a possibilidade de clientes de produtos e serviços financeiros permitirem o compartilhamento de suas informações entre diferentes instituições autorizadas pelo Banco Central e a movimentação de suas contas bancárias a partir de diferentes plataformas e não apenas pelo aplicativo ou site do banco, de forma segura, ágil e conveniente” (BCB, s.d.)

(FintechLab, 2019, 2020) e viabilizaram o desenvolvimento de novos conhecimentos, aprendizados, tecnologias, serviços e “compradores pioneiros”.

Segundo Marcelo Bradaschia, cofundador do FintechLab,

Ao estabelecer o *Open Banking* as autoridades reguladoras empoderam ainda mais o consumidor que se torna proprietário absoluto dos seus dados. Por outro lado, se criam oportunidades de ampliação da colaboração entre instituições financeiras tradicionais e *fintechs* enquanto os pagamentos instantâneos popularizam ainda mais as soluções tecnológicas como facilitadoras das vidas das pessoas. Todo este ambiente permite construir modelos nunca utilizados e representa oportunidades que certamente produzirão cada vez mais *fintechs* para aproveitá-las (FintechLab, 2020).

Outro aspecto que merece destaque é que os clientes dos serviços das *fintechs* estão se sentindo mais confiantes em trabalhar com as novas marcas. Isso tende, portanto, a fortalecer a posição das *fintechs* no mercado frente às instituições tradicionais. Segundo Marcelo Bradaschia,

Percorrido estes primeiros anos de atuação, com a proliferação de casos de sucesso inclusive de impacto internacional, o consumidor começa a perder o receio da inovação e a perspectiva é de que ele passe a experimentar as ofertas disruptivas cada vez com maior apetite a partir dos próximos anos (FintechLab, 2019).

Em resumo, para Schumpeter (2011), a inovação, como novas combinações de fatores de produção, pode se manifestar sob cinco formas: novos bens ou novas qualidades, novo método produtivo, novos mercados, novas fontes de matéria-prima e novas formas de organização industrial.

Assim, a própria inclusão financeira é, em si, uma inovação, na forma de “novo mercado”. Ademais, a onda inovadora se desdobrou em inovações de produtos (cartões de crédito sem tarifas, contas bancárias digitais, gerenciamento de pagamentos, fluxo de caixa e estoque para empresas, *crowdfunding*, etc.), “novos métodos produtivos” (relacionamento digital com clientes), novas formas de organização (novo ecossistema inovador) e novo ambiente regulatório (*Open Finance* e criação da base legal para operação das *fintechs*).

2 Metodologia

Sob o ponto de vista da teoria da inovação — para associar a bancarização à inclusão financeira, e esta ao ciclo de inovação tecnológica recente — torna-se necessário fazer uma análise contextual do ambiente econômico recente e considerações sobre dados quantitativos.

A taxa de bancarização no Brasil e no mundo demonstra a exclusão bancária dos mais pobres. Os custos para operar uma conta bancária tendem a afetar mais as populações carentes. O número de novos relacionamentos de pessoas físicas com o sistema financeiro, durante a ampliação máxima dos programas de transferência de renda, sugere a inclusão financeira da parcela mais carente da população.

A evolução recente do número de agências, de Postos de Atendimento Bancários (PABs) e de Postos de Atendimento Eletrônico (PAEs), é fundamental para confirmar a hipótese de que as inovações na telefonia móvel, no comportamento do público e nas medidas regulatórias do Banco Central geraram um ecossistema financeiro mais eficiente e inclusivo. Isso porque o descompasso entre o crescimento no número desses postos de atendimento e da recente bancarização podem sugerir o papel da telefonia móvel na inclusão financeira.

Ao que tudo indica, não foi a ampliação da rede bancária que facilitou o acesso de populações carentes às operações bancárias. Daí o uso da evolução do número de *fintechs*, de acesso à telefonia móvel e transações por canais de relacionamento com clientes, como variáveis *proxies* das inovações tecnológicas do setor financeiro e da mudança de comportamento dos usuários.

As alterações nos investimentos e nas despesas em tecnologia, por parte dos bancos, também corroboram a hipótese de mudança de comportamento dos usuários. Elas demonstram que o sistema bancário tradicional precisou se adequar ao novo ambiente competitivo, no qual bancos digitais oferecem aos clientes transações financeiras de baixo custo.

Para Harasim (2021), FintechLab (2017), FEBRABAN (2013), GPMI (s.d., 2016) e World Bank (2021), as *fintechs* são empresas mais enxutas, mais ágeis e mais flexíveis. Utilizam alta tecnologia, respondem às mudanças de preferências dos clientes de uma forma mais rápida, criam e oferecem soluções inovadoras a um custo baixo, e melhoram a experiência do usuário em termos de velocidade e conveniência.

Provavelmente, para atender às mudanças das novas tecnologias (Martins *et al.*, 2023) e para enfrentar os novos atores, os bancos tradicionais elevaram seus investimentos em tecnologia. O volume total de gastos do sistema financeiro em comparação com os demais setores da economia e o aparecimento de novos atores refletem a complexificação do ecossistema inovador e empreendedor do setor financeiro.

Para a análise dos dados, o presente trabalho discutirá, de forma exploratória e quantitativa, a evolução de indicadores-chave das seguintes fontes: Agência Nacional de Telecomunicações, Banco Central do Brasil, *Bank For International Settlements*, Federação

Brasileira de Bancos, *Financial Stability Board*, *FintechLab*, *Global Partnership for Financial Inclusion*, *International Monetary Fund* e *World Bank*.

Essas fontes primárias são as mais adequadas, completas e atualizadas que estão disponíveis. Sem os dados desses atores, que estão diretamente envolvidos com o tema, é difícil obter um entendimento básico a respeito da evolução tecnológica do Sistema Financeiro Brasileiro.

Das fontes primárias supracitadas, foram utilizadas as variáveis “População global sem acesso à conta bancária”, “Novos atores do sistema financeiro”, “Número de *fintechs*”, “Novos relacionamentos de pessoas físicas com o Sistema Financeiro Nacional”, “Número de Agências, PABs e PAEs”, “Acessos de telefonia móvel”, “Número de transações por canais”, “Investimentos e despesas em tecnologia” e “Taxa de Bancarização no Brasil”.

Optamos por acompanhar, como principal critério distintivo da inclusão, as variáveis “Acessos de telefonia móvel” e “Número de transações por canais”. A evolução dessas variáveis fornece uma visão geral da mudança de comportamento dos usuários do sistema financeiro. Entretanto, também achamos esclarecedor incluir as inovações regulatórias do Banco Central do Brasil, já que elas têm uma relação direta na diversificação do ecossistema inovador e nas tomadas de decisões dos empreendedores ligados às *fintechs* e *startups* no período.

A evolução no número de *fintechs* fornece uma visão geral do impacto econômico presumido das inovações tecnológicas da telefonia móvel nas operações bancárias. Dado que o artigo aborda um período um pouco longo, escolhemos fazer uma análise com dados anuais.

A variável “densidade dos acessos em serviço na telefonia móvel” é fundamental para ligar a expansão recente da bancarização com a inclusão dos excluídos, obviamente menos favorecidos. A disseminação do uso dos *smartphones* permitiu a um novo público os serviços financeiros gratuitos oferecidos pelas *fintechs*. Os resultados esperados pelas inovações regulatórias do Banco Central, obviamente, foram alcançados com a expansão da bancarização e da inclusão financeira.

3 Análise de Dados

3.1 Novo ambiente econômico

Após a estabilização monetária do Plano Real, os bancos perderam os ganhos propiciados pelas transferências inflacionárias (Araújo; Jorge Neto, 2008). Diversas instituições

desapareceram ou passaram por fusão ou aquisição (Arienti, 2007). O número de instituições financeira em atividade no país reduziu, o que potencializou a chamada “concentração bancária”: fenômeno mensurado por meio do *market share* relativo à captação por meio de depósitos, operações de crédito ou outros serviços.

Nesse novo cenário, os bancos desenvolveram produtos e serviços para substituir as receitas inflacionárias. Contudo, para Oliveira (2008) e Schröder (2005), os bancos elevaram a eficiência microeconômica (intermediação financeira), mas falharam na inclusão da população de baixa renda.

Tal exclusão pode ser explicada pelos elevados custos fixos das operações de baixos montantes, pelo desconhecimento sobre o tomador do crédito e pelas dificuldades de previsão e monitoramento de comportamentos posteriores à tomada de crédito (Freitas, 2013). Schröder (2005, p. 07). Ressalta-se que barreiras culturais, organizacionais e institucionais dos bancos privados, inclusive, dificultaram o desenvolvimento de tecnologias que aumentassem o acesso aos serviços financeiros pelas classes mais baixas.

Contudo, em meados da década de 1990, o fim do processo hiperinflacionário permitiu um ganho real de renda para parte da população que não conseguia se defender dos aumentos de preços através de aplicações financeiras. Nesse contexto, para combater a miséria, após a estabilização monetária, foram ampliadas as políticas de transferência de renda e combate à miséria. Tais ações, aliadas aos ganhos reais de renda decorrente do crescimento econômico, elevaram a demanda por serviços e produtos bancários (Barbosa, 2017).

Como resposta à crise de 2008/2009, uma forte onda de inovação no sistema bancário logrou combinar o uso extensivo da tecnologia com infraestrutura enxuta (Faria; Carrete, 2020; Gouvêa; Vian, 2021). O cenário se tornou, portanto, mais favorável ao desenvolvimento de tecnologias avançadas que favorecessem a diversificação de negócios, os investimentos e o crédito (Montenegro *et al.*, 2020).

3.2 Inclusão sem expansão da rede bancária

Durante a pandemia, a garantia de uma renda mínima e a manutenção da renda, ou do emprego, pelos programas emergenciais como o Auxílio Emergencial, favoreceram a entrada ou a permanência de milhares de agentes no mercado consumidor. Em 2020, por exemplo, certamente devido às restrições derivadas da pandemia e das ações públicas de manutenção da renda, “quase 14 milhões de pessoas passaram a ter relação com o SFN” (BCB, 2021a, p. 43), como pode ser visto no Gráfico 2.

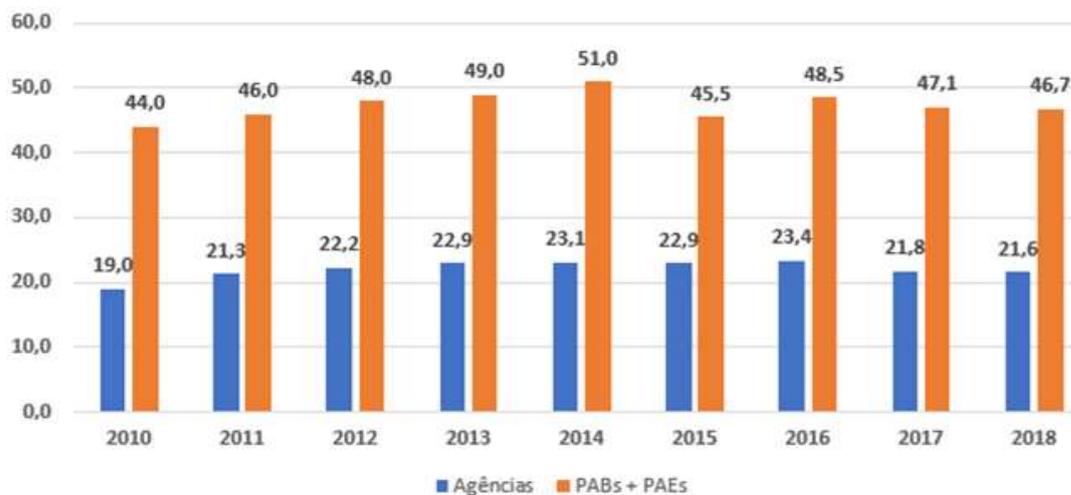
Gráfico 2 – Novos relacionamentos de pessoas físicas com o Sistema Financeiro Nacional por segmento: 2017-2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do BCB (2021b).

Ocorre que o número (em milhares) de PABs e PAEs em operação no Brasil não sofreu grande mudança, conforme se vê no Gráfico 3. O pequeno crescimento da rede até 2014 estagnou, o que sugere um efeito de acomodação decorrente de fusões e aquisições, eficiência operacional e diversificação dos canais de atendimento.

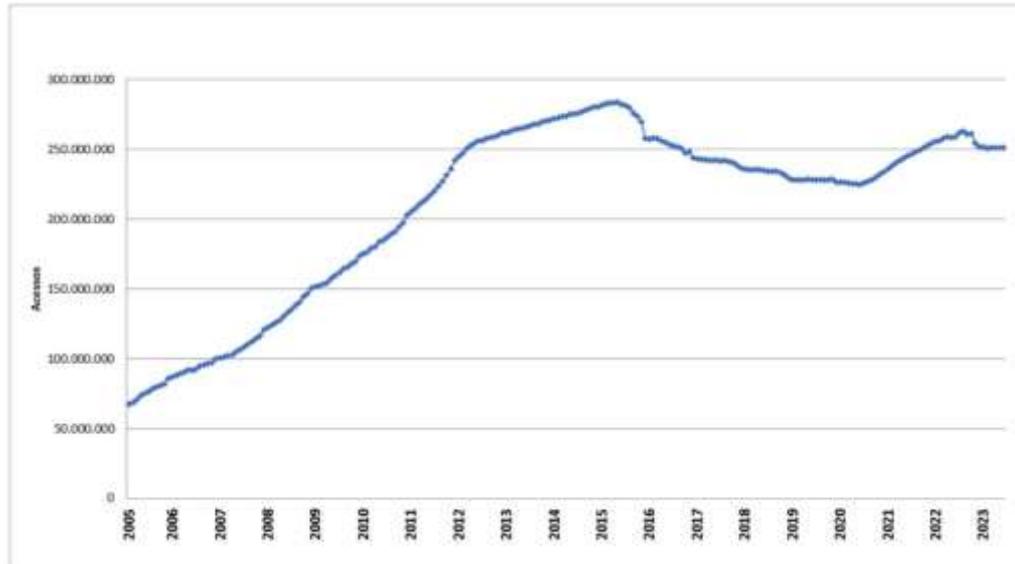
Gráfico 3 – Número de agências, PABs e PAEs no Brasil entre 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da FEBRABAN (2014, p. 11, 2017, p. 28, 2019, p. 39, 2020, p. 51, 2021, p. 68).

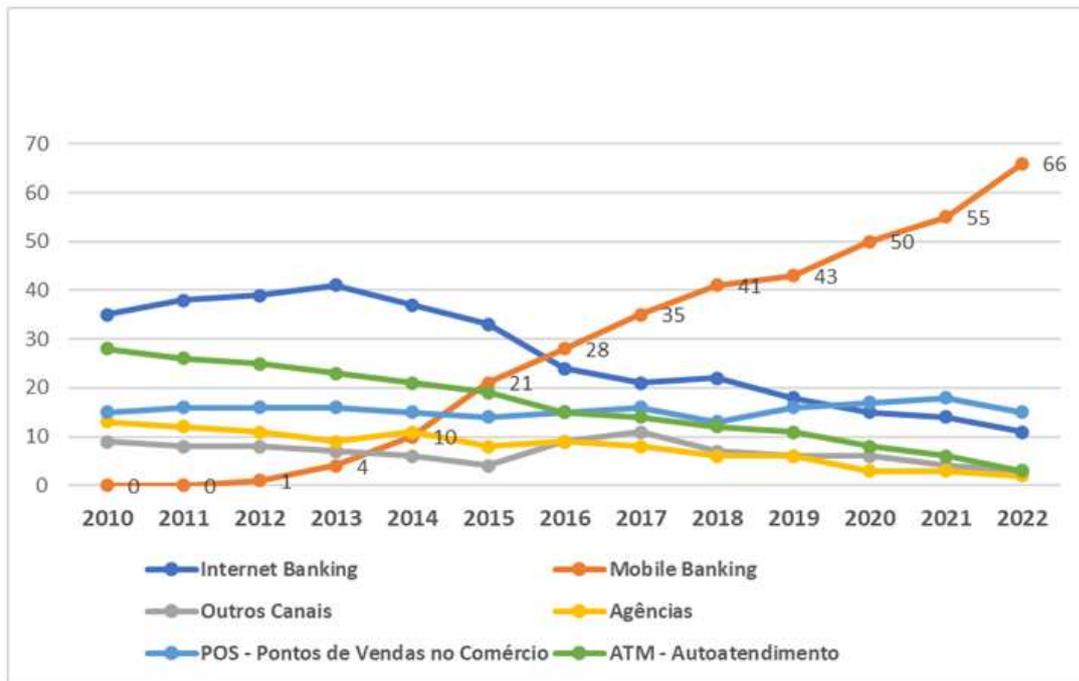
Na década de 2010, ocorreu uma mudança no comportamento dos consumidores impactados pela popularização da telefonia móvel. Em junho de 2023, a “densidade dos acessos em serviço na telefonia móvel” (Serviço Móvel Pessoal - SMP), por 100 habitantes no Brasil, chegou a 98,6 (Anatel, 2023).

A disseminação do uso dos *smartphones* para transações financeiras ganhou espaço e permitiu que um novo público se aproximasse dos serviços financeiros. Assim, pode-se supor que a bancarização ganhou viabilidade com o impressionante aumento das movimentações no novo canal de *Mobile Bank* (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Acessos de telefonia móvel no Brasil entre 2005 e 2023

Fonte: Anatel (2023).

O *mobile banking* ganhou força no período e passou a ser o principal canal para transações bancárias (Gráfico 5). As agências não deixaram de ser importantes para saques, ações complexas e operações de câmbio (FEBRABAN, 2021). Entretanto, em 2021 “Sete em cada dez transações bancárias já são realizadas pelos canais digitais” (FEBRABAN, 2022c, p. 5).

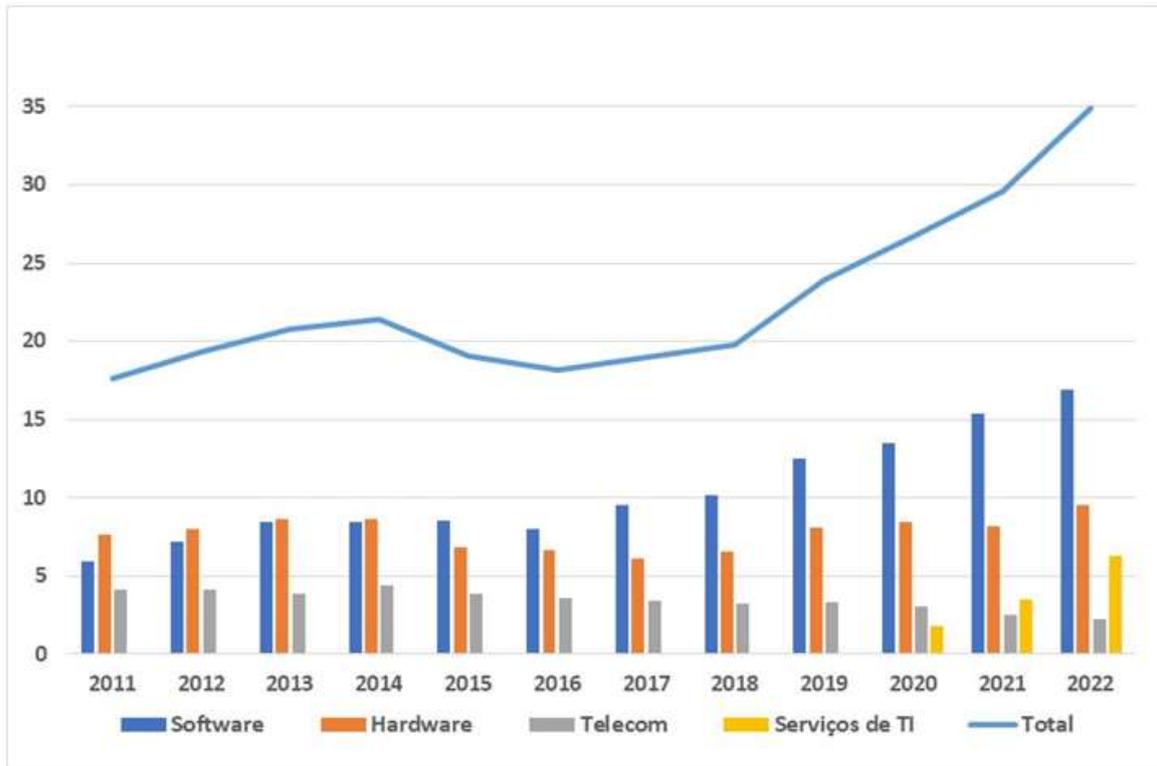
Gráfico 5 – Número de transações por canais: internet e mobile banking no Brasil entre 2010 e 2022

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da FEBRABAN (2014, p. 14, 2015, p. 22, 2019, p. 24, 2021, p. 21, 2022a, p. 5, 2023b, p. 7).

Para aproveitar essa janela de oportunidade, o sistema bancário precisou elevar seus investimentos e despesas com as tecnologias necessárias para ajustar o atendimento aos novos hábitos dos usuários. Entre 2011 e 2022, os gastos com tecnologias (os investimentos mais as despesas) quase dobraram em termos nominais. Com investimentos na casa dos R\$ 12 bilhões e despesas próximas a R\$ 35 bilhões (Gráfico 6), o orçamento total (investimentos mais despesas) pode atingir mais de R\$ 45 bilhões em 2023 (FEBRABAN, 2023a, p. 23).

As janelas de oportunidades abertas pelas novas tecnologias de informação (TI) fizeram com que o setor bancário se tornasse um dos principais investidores em TI no país. O Gráfico 6 demonstra o crescimento recente do orçamento (investimentos e despesas) executado em tecnologia pelos bancos.

Gráfico 6 - Total de gastos em tecnologia (em R\$ bilhões) do setor bancário brasileiro entre 2011 e 2017



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da FEBRABAN (2017, p. 34; 2021, p. 8; 2023b, p. 24).

Esses investimentos na tecnologia bancária, especialmente com *softwares*, levaram o sistema financeiro brasileiro a alcançar os níveis de gasto do sistema financeiro global em tecnologia. Tais gastos têm oscilado, nos últimos anos, entre 11% e 14% do gasto total em tecnologia no total da economia (FEBRABAN, 2017, p. 35, 2020, p. 6, 2021, p. 7, 2023b, p. 22). Trata-se do segundo maior volume de gasto, que fica atrás, apenas, do setor “governo” (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Investimentos em tecnologia por setor no Brasil em 2019



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da FEBRABAN (2019, p. 29, 2023b, p. 22).

Assim, o sistema bancário brasileiro se tornou um dos principais “*players*” do desenvolvimento tecnológico nacional. Além de investir para desenvolver internamente soluções para processos, os bancos passaram a destinar parte das inversões para aquisição de *softwares* desenvolvidos por terceiros. Conectaram, dessa forma, diferentes atores de alta qualificação e ajudaram na formação de um ecossistema de inovação ao mesmo tempo em que elevaram a eficiência na operação bancária.

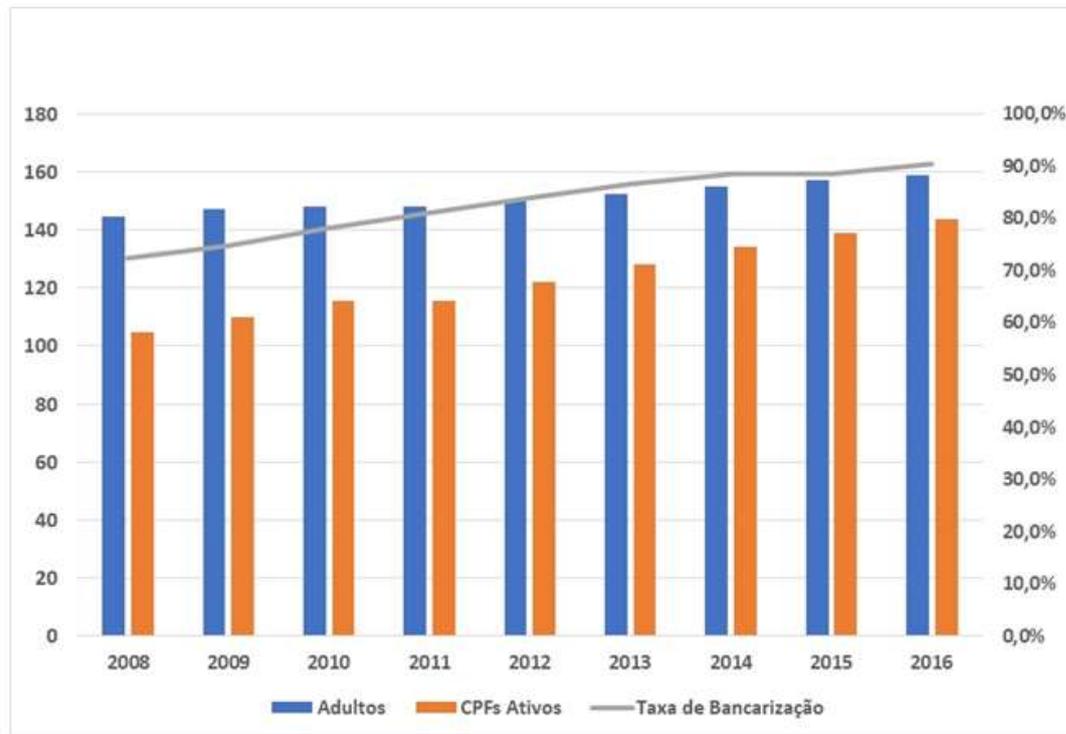
Havia, portanto, um grande desafio (as dificuldades de acesso à rede bancária), mas, por isso mesmo, um enorme potencial para as *fintechs*. Essas organizações converteram obstáculos em soluções inovadoras e em oportunidades de investimento. Entretanto, tudo indica que as soluções providas pelas *fintechs* podem apresentar ainda um grande potencial de crescimento, uma vez que há espaço para maior inclusão financeira já que a maioria dessas empresas foca nos serviços de pagamentos.

A “inclusão financeira” completa, no sentido defendido por Ferraz e Ramos (2018), significa o acesso a serviços financeiros para além daqueles puramente de transações. É o aprimoramento do uso do sistema financeiro para quem participa de políticas e ações públicas, e privadas, de fomento, desenvolvimento e inserção produtiva de micro e pequenas empresas e de consumo e segurança para famílias de baixa renda.

Em termos gerais, no Brasil, a inclusão financeira é resultado de um processo incremental, que se iniciou na década de 1970, com o microcrédito. Porém, foi somente duas décadas depois que a agenda ganhou nova dimensão. O BCB passou a atuar com atores de diversos segmentos para criar instrumentos e fortalecer os canais de acesso aos serviços financeiros da população de baixa renda (Sela; Greatti, 2018).

A participação da população brasileira no sistema bancário estava em torno de 70% por volta de 2010 (Gráfico 8), ou seja, acima da média mundial (51%), mas ainda abaixo da média dos países desenvolvidos, que já haviam ultrapassado os 80% (Demirgüç-Kunt *et al.*, 2021, p. 17; Febraban, 2013, p. 9). Tal problema foi reduzido, conforme pode ser observado no Gráfico 8. Certamente, tão rápida expansão foi devido à manutenção ou garantia da renda, à atuação do Banco Central e ao aparecimento de novos atores de tecnologias de comunicação e de relações com clientes.

Entre 2011 e 2016, por exemplo, as transações no *Mobile Banking*, em relação ao número de contas, tiveram uma alta de 915,3% (FEBRABAN, 2017, p. 25). A partir de 2016, passou a ser o principal canal conforme foi visto no Gráfico 5.

Gráfico 8 – Taxa de bancarização no Brasil: adultos com relacionamento bancário

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de BCB (2021a, p. 21) e FEBRABAN (2017, p. 23).

Nota: Adulto = população brasileira a partir de 16 anos das pesquisas PNAD e projeção da população (IBGE) e CPFs Ativos = CPFs únicos de pessoas com mais de 15 anos ativos no BCB.

O indicador de bancarização é obtido a partir da divisão da quantidade de CPFs únicos ativos no Banco Central do Brasil, de pessoas a partir de 16 anos, pela população a partir dessa mesma idade (FEBRABAN, 2017, p. 23). Na segunda metade da década de 2010, esse índice superou os 90% (BCB, 2018a; FEBRABAN, 2017, p. 23). Assim, a taxa de bancarização atual, no Brasil, é bastante próxima dos níveis verificados nos países desenvolvidos.

Conclusão

Como diversos economistas, instituições e organizações multilaterais afirmam, a inovação tecnológica é capaz de transformar não apenas a estrutura de mercado, mas também as propensões de consumo, hábitos e padrões comportamentais e socioeconômicos. As inovações no mercado bancário brasileiro, nos últimos anos, geraram oportunidades de investimentos e um movimento de criação e atração de novos atores.

No início do novo milênio, os aparelhos celulares ganharam relevância no cotidiano do brasileiro, nas formas de fazer negócios e ofertar bens e serviços, sobretudo, na prestação de serviços financeiros. A popularização dos dispositivos móveis se tornou um importante aliado

para promover a inclusão financeira por parte dos agentes tradicionais do sistema financeiro e por novos agentes como as *fintechs*. Aqueles investiram em tecnologia para ampliar a oferta de serviços de *mobile banking*. Estes utilizaram a tecnologia para lançar novos formatos de serviços financeiros, para aumentar a concorrência e enriquecer o ecossistema empreendedor e inovador do setor.

A inovação tecnológica, com promoção da inclusão digital, foi uma aliada para diversificar a oferta de serviços e melhorar o acesso ao sistema financeiro. Ela permitiu que os *players* tradicionais e os novos entrantes melhorassem a eficiência do sistema e reduzissem a secular exclusão financeira.

Esse movimento foi antecedido por inovações regulatórias promovidas pela autoridade monetária. Na verdade, a inclusão financeira é parte de uma das metas da autoridade monetária, que passou a entendê-la como uma dimensão que, aliada à educação financeira e à proteção ao consumidor, compõem o conceito de “Cidadania Financeira”. Ilustrativo desse objetivo é a troca do nome do relatório do Banco Central do Brasil, antes denominado de “Relatório de Inclusão Financeira” e que passou a ser chamado de “Relatório de Cidadania Financeira”.

É possível esperar que o processo de inclusão digital e financeira pela recente onda de inovação gere benefícios e impactos positivos de longo prazo para a economia brasileira. As estruturas de mercado, bem como os produtos ofertados, sofreram modificações acentuadas devido ao aumento da concorrência.

Daí a necessidade de novos estudos sobre as estratégias de penetração no mercado por esses novos entrantes e as formas de reação dos bancos tradicionais ao novo ambiente de negócios. Da mesma forma, é preciso explorar os efeitos dessa tripla convergência ocorrida no ambiente financeiro: inclusão, aumento dos investimentos em inovação e diversificação do ecossistema inovador.

A presença de novos atores em um novo ambiente competitivo é muito importante para ser ignorada. Quais serão os desdobramentos das estratégias aplicadas pelas *fintechs* para o setor bancário brasileiro? Tais estratégias competitivas tornarão o mercado bancário brasileiro ainda mais competitivo, eficiente e inclusivo? Isto é, se elas serão capazes de promover uma “inclusão financeira” completa com avanço para além das operações de transações.

Outro aspecto a ser estudado é a sustentabilidade financeira dos novos entrantes. Seriam as *Fintechs* viáveis no longo prazo, ou seja, capazes de gerar lucro e caixa no longo prazo? Seriam esses novos atores capazes de gerar uma pressão para que os grandes bancos se adequem a esta nova realidade e passem a considerar a inclusão produtiva dos menos favorecidos?

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL. **Painéis de dados: telefonia móvel**. 2023. Disponível em:

<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/ acessos/telefonia-movel>. Acesso em: 09 ago. 2023.

ARAÚJO, L. A. D; JORGE NETO, P. M. Risco e competição bancária no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p.175-200, jun. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000200003>. Acesso em: 10 abr. 2024.

ARIENTI, P. F. F. Reestruturação e consolidação do sistema bancário privado brasileiro. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 577-600, out. 2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **II Relatório de Inclusão Financeira**, 2011. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Elvira_Cruvinel_RIF_III_Forum.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **II Relatório de Cidadania Financeira**, 2021a. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio_de_Cidadania_Financeira_2021.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **II Relatório de Cidadania Financeira**, 2021b. Anexo Estatístico. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio_de_Cidadania_Financeira_2021.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Open Finance**. [s.d.]. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/openfinance>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de inclusão financeira**. n. 3. Brasília: Banco Central do Brasil, 2015. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Nor/relinconfin/RIF2015.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Cidadania Financeira**. 2018a. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/nor/relicidfin/cap01.html#:~:text=Apesar%20de%20o%20n%C3%ADvel%20geral,menor%2C%2072%2C%25>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução CMN nº 4.656 de 26/4/2018**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018b. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4656>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS – BIS. **Sound Practices**: implications of fintech developments for banks and bank supervisors. Bank for International Settlements, 2017. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d415.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BARBOSA, F. F. As transformações do setor bancário sob a égide do Plano Real. **Revista Iniciativa Econômica**, Araraquara, v. 3 n. 1, p. 21-48, jan./jun. 2017.

BECK, T.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; LEVINE, R. Finance, inequality and the poor. **J Econ Growth**, v. 12, p. 27–49, mar. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10887-007-9010-6>. Acesso em: 15 mai. 2024.

COLLINS, D. *et al.* **Portfolios of the poor: how the world's poor live on \$2 a day**. Cape Town: Cape Town University Press, 2009.

DEMIRGÜÇ-KUNT A. *et al.* **The global index database 2017: measuring financial inclusion and the fintech revolution**. Washington, DC: World Bank. 2018. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex#GF-ReportChapters>. Acesso em: 10 abr. 2024.

DEMIRGÜÇ-KUNT, A. *et al.* **The global index database 2021: measuring financial inclusion and the fintech revolution**. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex/Report>. Acesso em: 10 abr. 2024.

DISTRITO. **Fintech Report 2022**. Plataforma Distrito, 2022.

FARIA, E.; CARRETE, L. S. Fintechs de crédito e intermediários financeiros: uma análise comparativa de eficiência. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**, São Bernardo do Campo, v. 4, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36942/reni.v4i2.188>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. **Anuário CIAB-FEBRABAN: 2011 - panorama do setor bancário e visão de futuro**. In: CONGRESSO E EXPOSIÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS – CIAB. São Paulo: FGVRAE, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.jfjb.jus.br/wp-content/uploads/2017/10/anuário-ciab-febraban-2011-panorama-do-setor-bancario-e-visao-de-futuro.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN. **Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária**. FEBRABAN, 2014. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Pesquisa%20FEBRABAN%20de%20Tecnologia%20Bancaria%202014.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN. **Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária 2015**. FEBRABAN, 2015. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Relatorio%20-%20Pesquisa%20FEBRABAN%20de%20Tecnologia%20Banc%C3%A1ria%202015.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN. **Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária, 2017**. FEBRABAN, 2017. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Pesquisa%20FEBRABAN%20de%20Tecnologia%20Banc%C3%A1ria%202017_final.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN. **Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária, 2013**. Febraban, 2013. Disponível em:

https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Pesquisa%20FEBRABAN%20de%20Tecnologia%20Bancaria_2013.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN. **Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária 2019**. FEBRABAN, 2019 Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3106/48/pt-br/pesquisa>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN. **Pesquisa Febraban de Tecnologia Bancária, 2020**. Febraban, 2020. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Pesquisa%20Febraban%20de%20Tecnologia%20Banc%C3%A1ria%202020%20VF.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN/DELOIT. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2021**: investimentos em tecnologia. v.1. Febraban, 2021. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/pesquisa-febraban-relatorio.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN/DELOIT. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2022**, Volume 1: Investimentos em tecnologia. Febraban, 2022a Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/pesquisa-febraban-2022-vol-1_SE.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN/DELOIT. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2022**: investimentos em tecnologia. v. 2. Febraban, 2022b. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/pesquisa-febraban-2022-vol-2.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN/DELOIT. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2022**: investimentos em tecnologia. v. 3. Febraban, 2022c. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/pesquisa-febraban-2022-vol-3.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN/DELOIT. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária**, v. 1: investimentos em tecnologia. Febraban/Deloitte, 2023a. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Imprensa%20-Pesquisa%20Febraban%20de%20Tecnologia%20banc%C3%A1ria%20Volume%201.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. FEBRABAN/DELOIT. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2023**, v. 2: investimentos em tecnologia. Maio de 2023b. Febraban/Deloitte. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Pesquisa%20Febraban%20de%20Tecnologia%20Banc%C3%A1ria%202023%20-%20Volume%202.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FERRAZ, J. C.; RAMOS, L. **Inclusão financeira para a inserção produtiva de empresas de menor porte na América Latina**: inovações, determinantes e práticas de instituições financeiras do desenvolvimento. Informe Regional CEPAL, 2018.

FINANCIAL STABILITY BOARD (FSB). **Financial stability implications from fintech supervisory and regulatory issues that merit authorities' attention**. Financial Stability Board, 27, jun. 2017. Disponível em: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2023.

FINTECHLAB. **8ª edição do Radar FintechLab registra mais de 600 iniciativas**. Fintechlab, 2019. Disponível em: <http://fintechlab.com.br/index.php/2020/08/25/edicao-2020-do-radar-fintechlab-detecta-270-novas-fintechs-em-um-ano/>. Acesso em: 31 mai. 2023.

FINTECHLAB. **Edição 2020 do Radar FintechLab detecta 270 novas fintechs em um ano**. Fintechlab, 2020. Disponível em: <http://fintechlab.com.br/index.php/2020/08/25/edicao-2020-do-radar-fintechlab-detecta-270-novas-fintechs-em-um-ano/>. Acesso em: 31 mai. 2023.

FINTECHLAB. **Novo Radar FintechLab mapeia mais de 400 iniciativas**. 2018. Disponível em: <http://fintechlab.com.br/index.php/2018/08/13/novo-radar-fintechlabmapeia-mais-de-400-iniciativas/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

FINTECHLAB. **PMEs no foco das Fintechs**. Fintechlab, 2015. Disponível em: <https://fintechlab.com.br/index.php/2015/11/10/pmes-no-foco-das-fintechs/>. Acesso em: 31 mai. 2023.

FINTECHLAB. **Report FintechLab, 2016**. Disponível em: http://fintechlab.com.br/wpcontent/uploads/2017/02/Report_FintechLab_2016_alta.pdf. Acesso em: 15 abr. 2019.

FINTECHLAB. **Report FintechLab, 2017**. Disponível em: http://fintechlab.com.br/wp-content/uploads/2017/02/Report_FintechLab_2017-2.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

FREITAS, A. F. Organizações de microfinanças: inovações e desafios para a inclusão financeira. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 6, n. 1, p. 39-54, 2013.

GARCIA, K. R. M. *et al.* Clientes de bancos digitais: perfis e preferências. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**, v. 7, n. 2, p. 26-46, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.36942/reni.v7i2.650>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GLOBAL FORUM FOR HEALTH RESEARCH – GFHR. **The 10/90 Report on Health Research 2003-2004**. Geneva, Switzerland: GFHR, 2004. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/17141/1090.04.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2004.

GLOBAL PARTNERSHIP FOR FINANCIAL INCLUSION – GPFI. **G20 high-level principles for digital financial inclusion. China, 2016**. Disponível em: <https://www.gpfi.org/publications/g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>. Acesso em: 05 jun. 2023.

GLOBAL PARTNERSHIP FOR FINANCIAL INCLUSION – GPFI. **Why financial inclusion**. GPFI, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gpfi.org/why-financial-inclusion>. Acesso em: 10 abr. 2024.

GOUVÊA, F. M.; VIAN, C. E. de F. Estratégia digital do Banco do Brasil na atualidade. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação (RENI)**, v. 6, p. 119-137, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.36942/reni.v6i1.456>. Acesso em: 05 jun. 2023.

HARASIM, J. FinTechs, BigTechs and Banks—When Cooperation and When Competition? **Journal of Risk and Financial Management** 14, no. 12: 614, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/jrfm14120614>. Acesso em: 05 jun. 2023.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. The rise and impact of fintech in Latin America. **Note 2023/003**. Prepared by Bas B. Bakker, Beatriz Garcia-Nunes, Weicheng Lian, Yang Liu, Camila Perez Marulanda, Adam Siddiq, Mariusz Sumlinski, Dmitry Vasilyev, and Yuanchen Yang, 2023.

KEAN, B.; BRONSON, K. Big tech. **Science as Culture**. v. 31, issue 1, p. 1-14, feb. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09505431.2022.2036118>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MARTINS, N. M. *et al.* Fintech companies in Brazil: assessing their effects on competition in the brazilian financial system from 2018 to 2020. In: WALKER, T.; NIKBAKHT, E.; KOOLI, M. (ed.). **The fintech disruption**. Palgrave Studies in Financial Services Technology. Palgrave Macmillan, Cham, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-23069-1_1. Acesso em: 10 abr. 2024.

MONTENEGRO, R. L. G. *et al.* Influência da crise financeira de 2008: uma análise sobre a tecnologia da informação dos maiores bancos do consolidado financeiro brasileiro (2001-2016). **Revista do Desenvolvimento Regional (Redes)**, v. 25, ed. especial 2, p. 2454-2476, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i0.14978>. Acesso em: 5 abr. 2023.

OLIVEIRA, G. C. Resenha: sistema financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro. **Brazil Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 178-180, mar. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000100010>. Acesso em: 18 abr. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Manual: principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation**. Troisième édition. Paris: OECD, 2005.

PÉREZ-CALDENTEY, E. **Promoviendo la inclusión financiera a través de políticas de innovación de la banca de desarrollo**. Borrador para discusión sobre inclusión financiera. CEPAL 2016, Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/01_esteban_perez_caldentey_-_presentacion_del_proyecto_inclusion_financiera_-_ecuador.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

SCHRÖDER, M. **Finanças, comunidades e inovações: organizações financeiras da agricultura familiar - o Sistema Cresol (1995-2003)**. 2005. 215p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/373703>. Acesso em: 15 mai. 2023.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. 1. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2011.

SELA, V. M.; GREATTI, L. (2018). A agenda de inclusão financeira no Brasil. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**, v. 3, n.1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.36942/reni.v3i1.169>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SEN, A. **Development as freedom**. 1st edn. New York: Oxford University Press, 1999.

SHILLER, R. J. **Finance and the good society**. Princeton University Press, 2013.

SPERANCINI, J. H. B. S. **Impactos econômicos da saúde para populações vulneráveis: uma visão panorâmica**. In: BARBOSA, D. A. (org.). Boas práticas e desafios na atenção à saúde com grupos vivendo em situação de vulnerabilidade. 1 ed. São Paulo: ABEn, 2023.

WORLD BANK/CGAP. **Fintech and financial inclusion**. A funders guide to greater impact. Washington, DC, Consultative Group to Assist the Poor, 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. **Monitoring progress on universal health coverage and the health-related sustainable development goals in the WHO South-East Asia Region: 2022 update**. New Delhi: World Health Organization, Regional Office for South-East Asia, 2022.

Relações entre a mudança do ambiente institucional e o ambiente de negócios: o caso de Paragominas-PA (Brasil)

Relations between the change of the institutional environment and the business environment: The case of Paragominas-PA (Brazil)

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.5522>

Bruna Vidal Venceslau¹
Marcos Samuel Matias Ribeiro²
Marcos Rodrigues³
David Costa Correia Silva⁴

Resumo: O presente trabalho objetiva estudar o ambiente de negócios de Paragominas, um município do estado do Pará que, entre 2007 e 2008, sofreu intervenções governamentais, como a inserção na Lista de Municípios Prioritários (LMP) e a Operação Arco de Fogo (OAF), ações estas que atuaram para combater o desmatamento e oferecer alternativas sustentáveis à economia da região. Dessa forma, serão verificadas se as instituições estabelecidas nesse município criaram um ambiente institucional promotor de uma mudança de trajetória da produção agrícola municipal que aqui interpretamos como variáveis operacionais para a compreensão do ambiente de negócios. Para cumprir os objetivos utilizou-se o Teste U de Mann-Whitney e de PESTEL. Os resultados demonstraram que a intervenção estatal no combate ao desmatamento no município foi ineficiente, uma vez que o desflorestamento seguiu um fluxo contínuo. No entanto, no que se refere às atividades agropecuárias, ao longo dos últimos anos, elas vêm sendo reestruturadas com o decréscimo da criação de gado e o fortalecimento das atividades graneleiras, como soja e milho.

Palavras-chave: Teste U de Mann-Whitney; Desmatamento; Produção Agrícola; Pecuária.

Abstract: The present paper aims to study the business environment of Paragominas, a municipality in the state of Pará that between 2007 and 2008 suffered government interventions, such as inclusion in the List of Priority Municipalities (LMP) and Operation Arc of Fire (OAF), these actions worked to combat deforestation and offer sustainable alternatives to the region's economy. In this way, it will be verified whether the institutions established in this municipality created an institutional environment that promotes a change in the trajectory of municipal agricultural production, for this the Mann-Whitney U Test and PESTEL were used. The results show that state intervention in combating deforestation in the municipality was inefficient, since the deforestation rate remains positive. However, with regard to agricultural activities, over the last few years, they have been restructured with the decrease in livestock farming and the strengthening of bulk activities, such as soybeans and corn.

Keywords: Mann-Whitney U test; Logging; Agricultural production; Livestock.

Artigo recebido em 15/03/24. Artigo aceito em 14/06/24.

¹ Administradora pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). E-mail: adm.bruna.venceslau@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3687-540X>

² Docente da UFRA e Doutor em Ciências Climáticas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: marcos.matias@ufra.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7558-7035>

³ Docente da UFRA e Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: marcos.rodrigues@ufra.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3879-6115>

⁴ Docente da UFRA e Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: david.silva@ufra.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6061-6665>

Introdução

Por ser uma região abundante em recursos naturais, a história da Amazônia brasileira sempre foi repleta de intervenções governamentais, sobretudo, a partir da década de 1960, com os projetos de desenvolvimento do governo federal para a região, que visavam integrá-la aos principais mercados consumidores, erradicar a pobreza e solucionar os conflitos de terras pelo país, por meio do povoamento e substituição da economia de extrativismo e subsistência pela produção e exportação de *commodities* (Mello, 2006; Rivero *et al.*, 2009). Tal processo ocorreu pela construção de estradas, doação de terras, concessão de crédito subsidiado e isenções fiscais por parte do Estado (Pandolfo, 1994; Ribeiro, 2006).

No entanto, embora o governo tenha atingido seu objetivo inicial, esse processo ocorreu de forma deletéria à natureza, a consequência mais evidente foi o desmatamento, uma vez que era necessária a substituição da floresta nativa por grandes áreas de pastagens e plantios de *commodities* agrícolas (Brasil, 1996; Costa, 2012). Assim, setores como pecuária, madeira e soja passaram a ser apontados pela literatura como os responsáveis pelo desmatamento na Amazônia (Fearnside, 2001; Müller-Hansen *et al.*, 2019).

Se por um lado os problemas ambientais influenciaram de forma negativa a sociedade, por outro a política, a economia e as instituições, por meio de regras expressas por meio de leis, orientaram os processos de interação social (Fiani, 2011; North, 1990), pois funcionaram como um meio de contenção e dominação, à medida que limitavam e controlavam a ação humana.

Segundo North (2018, p. 13), “as instituições podem ser definidas como as regras que regulamentam uma determinada sociedade ou organização, em um determinado período”; ou seja, podem ser entendidas, figurativamente, como as regras de um jogo, em que os agentes sociais e econômicos serão os jogadores que, por sua vez, têm o objetivo de ganhar o jogo e de obter recompensas (Fiani, 2011; North, 1990, 2018).

Entretanto, não basta apenas a existência de uma legislação formal para forçar seus jogadores a cumprir a lei (*enforcement*) ou reparar o dano causado pela violação, os agentes necessitam, ainda, de mecanismos, tais como recursos de vigilância e poder de polícia (prisões e multas) — o que é chamado de Comando e Controle (C&C) (Börner *et al.*, 2010, 2014; Fearnside, 2008).

Essa estrutura de leis, somada a uma série de outros fatores como: mão-de-obra, recursos naturais e financeiros, políticas públicas, bem como a trajetória histórica de uma determinada localidade irão moldar o ambiente de negócios desta última. Segundo Bruno, Nadanyiova e

Hraskova (2015), o ambiente de negócios é o termo atribuído às condições sob as quais determinada empresa ou grupo de empresas estão inseridos, pois levam em consideração os fatores culturais e burocráticos de determinada região ou país.

Existem dois tipos de ambiente de negócios: o interno e o externo (ICSI, 2017). O ambiente interno é constituído pelo capital humano, fatores financeiros, recursos de marketing, ativos físicos e instalações, organização empresarial e a cultura da organização. Já o ambiente externo compreende todas as entidades que, apesar de existirem fora dos limites da empresa, têm influência significativa sobre seu crescimento e sobrevivência, por meio de fatores socioculturais e demográficos, tecnologia, condições econômicas, meio ambiente e legislação. Para o desenvolvimento deste trabalho será levado em consideração o ambiente de negócios externo.

É relevante notar que as preocupações ambientais cresceram ao longo do tempo, a ponto de a agenda ambiental das Nações Unidas passar a induzir as políticas nacionais. No Brasil, a Agenda Ambiental para Amazônia preza pelo combate ao desflorestamento através de ações de C&C (Börner *et al.*, 2010, 2014; Fearnside, 2008) — como foi o caso da criação da Lista de Municípios Prioritários (LMP) e Operação Arco de Fogo (OAF) (Brasil, 2015).

A LMP e a OAF foram mecanismos institucionais federais criados, em 2007 e 2008, respectivamente, para monitorar, controlar, prevenir e combater o desmatamento ilegal na Amazônia (Galvão, 2013; Brasil, 2015). Por integrar a Lista, os agentes degradadores do município passaram a ser alvo da Operação Arco de Fogo e sofrer com embargos, multas e prisões por parte das Polícias Federal, Civil e Militar e outros órgãos das três instâncias governamentais, além de receber o apoio do governo federal para implantação de ações com o objetivo de reduzir as taxas de desmatamento e, paralelamente, buscar uma transição para uma economia de base sustentável (Brasil, 2015).

Diante disso, o município de Paragominas, localizado no sudeste do Pará, surgiu dentro do contexto de desenvolvimento da região amazônica e, ao longo de sua história, tornou-se referência nacional na produção de madeira, criação de gado e plantio de grãos, como milho e soja (Leal, 2000). Reconhecida como um polo de empreendimentos agrários entre os anos 1970 e 1980 (Galvão, 2013; Leal, 2000, Pinto *et al.*, 2009), surgiram no município diversas serrarias, carvoarias e fazendas de criação de bovinos, responsáveis por aquecer a economia local.

Com isso, Paragominas tornou-se um dos municípios com maior índice de degradação ambiental do país e, conseqüentemente, foi alvo de intervenção de políticas governamentais e passou a ser parte integrante da LMP e alvo da Operação citada anteriormente.

Paralelo a esse fato, foi instituído o Projeto Paragominas Município Verde (PPMV) com o objetivo de retirar o município da LMP e acabar com as sanções impostas pela OAF, além de desenvolver atividades sustentáveis com baixa emissão de carbono e com responsabilidade social e ambiental. Para a implantação do Projeto, firmou-se um pacto social entre as autoridades municipais e a sociedade civil. Isso exigiu mudanças no ambiente de negócios do município.

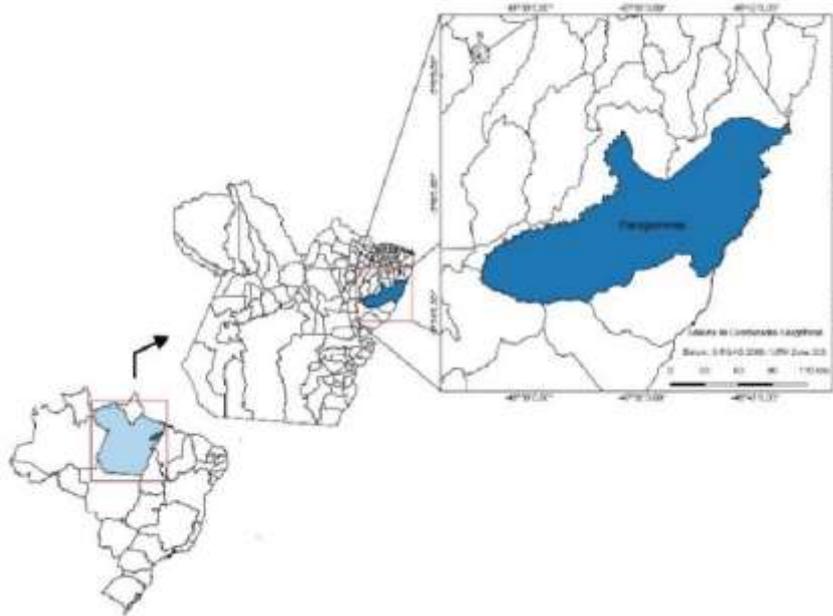
Com o PPMV, um processo de mudança institucional alterou as “regras do jogo” e, supostamente, conduziu o ambiente de negócios municipal para uma economia de base sustentável. Nesse contexto, o presente estudo objetiva estudar o ambiente de negócios de Paragominas e verificar se as instituições estabelecidas no município criaram um ambiente institucional promovedor do desenvolvimento sustentável.

1 Metodologia

1.1 Área de estudo

O local escolhido para a realização do estudo foi o município de Paragominas, localizado no estado do Pará, na região Norte do Brasil, a 320 quilômetros da capital Belém. Possui uma área de 19.398,60 km² (Leal, 2000) e uma população residente de 105.550 habitantes (IBGE, 2022).

A escolha se justifica pelo fato de o município ser referência na produção de *commodities*, principalmente, agrícolas e, desde a fundação, ser conhecido como um polo de desmatamento, fato esse que o inseriu na Lista de Municípios Prioritários e o tornou alvo da Operação Arco de Fogo — ações institucionais estabelecidas pelo governo federal que alteraram a matriz institucional do município, inclusive com acontecimentos que obrigaram as autoridades locais a modificar suas bases econômicas.

Figura 1 – Localização do município de Paragominas-PA

Fonte: Silva *et al.* (2006),

1.2 Dados

Os dados utilizados no estudo foram coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando as informações em nível municipal para o período de 2001 a 2020. Para os dados agropecuários, em relação à produção bovina (cabeças) foi utilizada como fonte a Pesquisa da Pecuária Municipal (PPM) (IBGE, 2021a). Já para as produções de milho (toneladas) e de soja (toneladas) o levantamento utilizado foi o da Produção Agrícola Municipal (PAM) (IBGE, 2021b).

Por sua vez, os dados em relação ao desmatamento (km²) entre 2021 e 2020 foram oriundos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2021) e, os relativos à extração de madeira (m³) advieram do levantamento de Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura (PEVS) (IBGE, 2021c). As informações do número de estabelecimentos e vínculos formais foram fornecidas pelo Ministério do Trabalho através do Relatório Anual de Indicadores Sociais (RAIS) (Brasil, 2021).

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é disponibilizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2021), com base em dados oficiais do Ministério da Economia, da Educação e da Saúde. Esse índice considera em suas informações, indicadores de avaliação para as seguintes dimensões: Emprego e Renda, Educação e Saúde,

além do indicador geral que avalia a integração das três áreas, este utilizado para o estudo em questão.

1.3 Procedimentos metodológicos

Após o processo de coleta individual dos dados em análise, eles foram estruturados e, em seguida, foi realizada uma análise descritiva apresentada em tabelas e gráficos. Os dados foram divididos em duas sequências temporais a fim de buscar os efeitos das ações desenvolvidas. O 1º período, corresponde aos anos de 2001 a 2008 (período que antecedeu a LMP e OAF) e o 2º período compreende os anos de 2009 a 2020, após o desenvolvimento das políticas adotadas como ações balizadoras.

Inicialmente, o procedimento de análise foi realizado em nível municipal, considerando-se apenas o município de Paragominas. Posteriormente, estendido ao nível de microrregião, que inclui os municípios de Dom Eliseu, Ulianópolis, Rondon do Pará, Goianésia do Pará, Bom Jesus do Tocantins e Abel Figueiredo, que compõem as limitações da microrregião de Paragominas.

Com o objetivo de buscar as possíveis diferenças estatisticamente significativas entre os dois períodos de análise, verificaram-se as pressuposições para o desenvolvimento de análise estatísticas paramétricas, como estas não foram atendidas, optou-se pela utilização de técnicas não-paramétricas: como o Teste de Mann-Whitney. Posteriormente foi desenvolvida a análise PESTEL, a fim de se obter informações acerca do ambiente e fomentar informações que subsidiem o processo de tomada de decisões estratégicas.

1.3.1 Teste de Mann-Whitney

O Teste de Mann-Whitney é uma técnica estatística não-paramétrica usada para comparar duas amostras independentes (Siegel; Castellan, 2006). Ele é especialmente útil quando os dados não seguem uma distribuição normal ou quando as suposições para o teste t de Student não são atendidas. Para desenvolvimento do referido teste, as hipóteses analisadas em questão são: H_0 : Não há diferença significativa entre os dois períodos em análise; H_1 : Há uma diferença significativa entre os dois períodos analisados.

No presente trabalho pretende-se identificar se ocorreram alterações na trajetória econômica, ambiental no município de Paragominas e na microrregião de Paragominas em dois períodos de 2001 a 2008; e de 2009 a 2020, tendo como balizador a LMP e OAF. Isto é, as

ações institucionais de comando e controle que foram efetivadas no município, seriam assumidas como tentativas de mudar a trajetória produtiva e o ambiente de negócios, com registros de diferenças significativas entre os períodos avaliados.

Os dados são combinados em uma única lista ordenada e são atribuídos *rankings* para cada observação, onde a estatística do teste U é calculada a partir da soma dos *rankings* da amostra menor. Expressa através das equações 1 e 2 (Siegel, 1977, p.135):

$$U = n_1 n_2 + \frac{n_1(n_1 + 1)}{2} - R_1 \quad (1)$$

$$U = n_1 n_2 + \frac{n_2(n_2 + 1)}{2} - R_2 \quad (2)$$

Onde: n_1 = número de casos do grupo 1; n_2 = número de casos do grupo 2; R_1 = soma dos postos do grupo 1; R_2 = soma dos postos do grupo 2.

1.3.2 Análise PESTEL

Com a finalidade de averiguar se as ações do Estado representaram ameaças ou oportunidades, utilizou-se a análise PESTEL (*Political, Economic, Socio-Cultural, Technological, Environmental and legal*). Essa ferramenta estratégica visa entender o ambiente externo no qual uma organização opera, ao avaliar seis fatores principais que podem afetar uma empresa ou indústria (Coelho; Dominguez, 2016). Será seguido as vertentes de análise caracterizadas por Coelho e Dominguez (2016) da seguinte forma:

- **Político** - analisa como as políticas governamentais e as decisões políticas podem impactar a empresa, inclui as legislações, regulamentações, estabilidade política, políticas fiscais, políticas comerciais, entre outros.
- **Econômico** - são avaliadas as condições econômicas, tais como: taxas de crescimento, taxas de juros, inflação, taxas de câmbio, desemprego, distribuição de renda e ciclo econômico. Esses fatores podem influenciar a demanda do mercado, os custos de produção e a disponibilidade de recursos financeiros.
- **Social** - esse aspecto examina as tendências sociais, culturais e demográficas que podem impactar a empresa. Isso inclui as alterações demográficas da população, os valores culturais, padrões de consumo, estilo de vida, educação, saúde e consciência ambiental.

- **Tecnológico** - nessa vertente são considerados avanços tecnológicos que podem afetar a indústria ou a forma como as empresas operam, incluindo inovações em pesquisa e desenvolvimento, automação, internet, tecnologia móvel, *e-commerce* e mudanças na infraestrutura tecnológica.
- **Ambiental** - este fator analisa questões ambientais que podem afetar a empresa, como mudanças climáticas, regulamentações ambientais, sustentabilidade, conservação de recursos naturais, gestão de resíduos e responsabilidade social corporativa.
- **Legal** - são consideradas as leis e regulamentações que afetam a empresa, inclui legislação trabalhista, leis de concorrência, leis de propriedade intelectual, questões de saúde e segurança, e regulamentações de importação e exportação.

2 Resultados e Discussões

Os ambientes de negócios seguem dinâmicas ligadas a variáveis governamentais e mercadológicas, por conseguinte, os esforços nas empresas e outras unidades de produção tendem a ser uma preparação para se adequarem às instituições existentes, dado o sistema de incentivos e punições. Na Tabela 1 são mostrados os resultados do Teste de U de Mann-Whitney.

Tabela 1 - Teste de U de Mann-Whitney, a partir das medianas do período 1 (2001-2008) e período 2 (2009-2020) - Município de Paragominas

Variável	Períodos		valor-p
	1º Período	2º Período	
Extração de madeira (m ³)	786.500	237.068	< 0,001*
Desmatamento (km ²)	7.700	8.699	0,0002*
Produção bovina (cabeças)	419.203	319.390	< 0,001*
Produção de milho (t)	59.665	54.750	< 0,001*
Produção de soja (t)	15.374	199.620	< 0,001*
IFDM	0,565	0,685	< 0,001*
Estabelecimentos (Un.)	884	1.539	< 0,001*
Vínculos (Un.)	13.835	18.482	< 0,001*

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da FIRJAN (2021); IBGE (2021a, 2021b, 2021c); INPE (2021).

Nota: Teste não-paramétrico de Mann-Whitney com nível de significância de 5% ($\alpha=0,05$).

A Tabela 1 mostra que na extração de madeira — uma das principais atividades no município ao longo de muitas décadas — registrou uma redução de 69,96% nos quantitativos avaliados quando comparados os dois períodos em questão, com uma representativa no 1º período de 786.500 m³ e redução posterior para 237.068 m³. Para a variável desmatamento, identificou-se um aumento em torno de 12,97%.

Ao considerar a agropecuária no município, identificou-se uma redução na produção bovina e na de milho, entre os dois períodos analisados. No entanto, foi possível identificar um aumento expressivo para a produção de soja, apresentando produção de 15.274 toneladas no primeiro período de análise, e no segundo momento uma produção de para 199.620 toneladas. Nota-se melhorias para o Índice de Desenvolvimento Municipal, o qual considera elementos da educação, saúde, emprego e renda. Também houve aumentos para o número de estabelecimentos comerciais e vínculos formais de emprego no município.

Pôde-se observar diferenças estatisticamente significativas para todas as variáveis de análise neste estudo. Ao considerar os dois períodos destacados, foi possível concluir que houve alterações na trajetória produtiva e ambiental para o município e a região de análise, a partir das ações desenvolvidas (LMP e OAF).

Os resultados para a microrregião de Paragominas estão expostos na Tabela 2, a qual traz os efeitos das transformações dos parâmetros avaliados, de modo que são observadas diferenças estatisticamente significativas através do teste de comparação utilizado. O que leva a assumir que ocorreram alterações após as políticas e ações adotadas pelo governo, o que se observa como resposta para todos os municípios que integram essa microrregião.

Tabela 2 - Teste de U de Mann-Whitney, a partir das medianas do período 1 (2001-2008) e período 2 (2009-2020) - Microrregião de Paragominas

Variável	Períodos		valor-p
	1º Período	2º Período	
Extração de madeira (m ³)	192.767	28.942	< 0,001*
Desmatamento (km ²)	2.803,5	3.106	< 0,001*
Produção bovina (cabeça)	138.399	120.859	< 0,001*
Produção de milho (t)	166.672,5	162.042,5	< 0,001*
Produção de soja (t)	35.183	506.174	< 0,001*
IFDM	0,450	0,535	< 0,001*
Estabelecimentos (Un.)	1.550	1.822	< 0,001*
Vínculos (Un.)	17.174	17.257	< 0,001*

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da FIRJAN (2021); IBGE (2021a, 2021b, 2021c); INPE (2021).

Nota: Teste não-paramétrico de Mann-Whitney com nível de significância de 5% ($\alpha=0,05$).

É válido ressaltar que, para a realização do Teste U, não foram levadas em consideração se tais alterações foram malélicas ou benéficas ao município de Paragominas. Para avaliar esse aspecto, foi realizada uma análise PESTEL para cada um dos setores econômicos deste município, com a finalidade de averiguar se as ações do Estado representaram ameaças ou oportunidades para tais setores.

Por meio da Matriz PESTEL, os fatores macroambientais identificados nos setores madeireiros, agrícolas e pecuários com o advento das instituições governamentais para o

município de Paragominas foram separados em seis categorias diferentes: Políticos, Econômicos, Sociais, Tecnológicos, Ambientais e Legais (Tabela 3).

Tabela 3 - Matriz PESTEL para Paragominas a partir da LPM e OAF

Setor	Ambiente	Políticos	Econômicos	Sociais	Tecnológicos	Ambientais	Legais
Madeireiro	Oportunidades	-	Diversificação de produtos oferecidos: madeiras provenientes da silvicultura.	Formalização dos empregos neste setor;	Inovação tecnológica para as atividades madeireiras.	Obrigação de reflorestamento das áreas degradadas.	-
	Ameaças	Instabilidade política.	Risco de interrupção no fornecimento de madeira em tora; Crise econômica;	Desemprego de madeireiros e carvoeiros; O novo modo de exercer a atividade requereu profissionais capacitados, muitas vezes vindos de fora do município e do estado.	Custo de implantação destas tecnologias.	-	Leis que limitavam as empresas a exercerem suas atividades.
Pecuário	Oportunidades	-	Aumento na qualidade da criação do gado.	Formalização dos empregos neste setor;	Aprimoramento tecnológico para o desenvolvimento de novas práticas pecuárias: pecuária intensiva e lavoura-pecuária.	Redução do desflorestamento.	-
	Ameaças	Instabilidade política.	Área de pastagem limitada; Queda de produção de gado.	As novas práticas pecuárias requereram profissionais capacitados — muitas vezes vindos de fora do município e do estado	Custo de implantação de novas tecnologias.	-	Leis que limitavam as empresas a exercerem suas atividades.
Agrícola	Oportunidades	-	Incentivo à produção de grão nas áreas já desflorestadas;	Geração de novos postos de emprego na área agrícola; Capacitação de profissionais.	Inovação tecnológica para aumento da produtividade.	Aproveitamento de áreas desflorestadas para o cultivo de grãos.	-
	Ameaças	Instabilidade política.	-	-	Custo de implantação de novas tecnologias.	-	Leis que limitavam as empresas a exercerem suas atividades.

Fonte: Elaboração dos autores (2024).

Portanto, observa-se que, para o setor madeireiro, as intervenções governamentais representaram mais ameaças que oportunidades. As principais consequências negativas foram: o risco de interrupção no fornecimento de madeira em tora nativa; instabilidade política e econômica devido a nova legislação vigente que, por sua vez, limitava as empresas do setor de exercerem suas atividades, ou ainda, tornava-as burocráticas; além do fechamento de muitas carvoarias e serrarias, devido aos embargos, prisões e multas por meio da Operação Arco de Fogo.

Já para o setor pecuário foi possível observar, pela Matriz PESTEL, que as instituições implementadas pelo governo também foram mais negativas que positivas, uma vez que limitavam as áreas de pastagem, fato este que exigiu dos pecuaristas novas técnicas de criação de gado, as quais demandavam, conseqüentemente, mais custos e profissionais capacitados.

Tal mudança no ambiente institucional requer que inovações em práticas ocorram, pois abrem espaço para a intensificação da produção pecuária (Merry; Soares-Filho, 2017) e para novos padrões e certificações na produção de gado (Nepstad et al., 2014; Nepstad; Stickler; Almeida, 2006) com objetivo de demonstrar a sustentabilidade da cadeia e criar novos mercados.

No entanto, diferentemente dos outros dois setores, para a agricultura, a LPM e a OAF representaram mais oportunidades do que ameaças, pois as áreas já desflorestadas, seja pela extração de madeira para carvoarias ou serrarias, seja pelas áreas de pastagens, foram utilizadas para o exercício de atividades graneleiras, com geração de emprego e renda.

Conclusão

Este trabalho possibilitou a compreensão da dinâmica de um ambiente de negócios em áreas ricas em recursos naturais, a partir do caso de Paragominas; pôde-se perceber que estas áreas estão sujeitas a um nível maior de cobrança tanto de órgãos competentes, quanto da sociedade em si. Ademais, nos últimos anos, com o debate ambiental em foco ao redor do mundo, as atividades agropecuárias estão inseridas em um ambiente de negócios cada vez mais burocrático e que exige que elas repensem seu modo de consumo de recursos naturais.

No que se refere ao desmatamento, a intervenção estatal com políticas de contenção do desflorestamento no município de Paragominas — como a Lista de Municípios Prioritários e Operação Arco de Fogo — não foi efetiva no sentido de conter o desmatamento no município, pois o controle do desflorestamento foi limitado. Ainda que as taxas de desmatamento sejam menores do que em anos anteriores à intervenção estatal, a quantidade desmatada é crescente. Isso possibilita concluir que nem sempre tais ações de comando e controle serão plenamente eficazes em cumprir aquilo a que se propõem.

No que se refere à produção municipal, ao longo dos últimos anos, a mesma foi reestruturada, com transformações em longo prazo. A economia municipal recebeu incrementos relevantes com aumento da produção de grãos, sobretudo, de soja, o que pode significar melhores perspectivas de desenvolvimento, com a entrada de novas empresas no setor. No entanto, tais mudanças podem ser verificadas, ainda que em quantidades menores, em anos anteriores às políticas em questão, isso significa que a própria economia local já estava se reestruturando nessa direção por meio das forças de mercado.

Referências

- BÖRNER, J. *et al.* Direct conservation payments in the Brazilian Amazon: scope and equity implications. **Ecological Economics**, v. 69, n. 6, p. 1272–1282, abr. 2010.
- BÖRNER, J. *et al.* Forest law enforcement in the Brazilian Amazon: costs and income effects. **Global Environmental Change**, v. 29, p. 294–305, 2014.
- BRASIL. **Operação Amazônia**: Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. Brasília, 1996.
- BRASIL. MME. **Lista de Municípios Prioritários da Amazônia**. 2015.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. Relatório Anual de Indicadores Sociais (RAIS). Brasília: Brasil, 2021. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/aceso-online-as-bases-de-dados>. Acesso em: 15 jun. 2024.
- BUNO, M; NADANYIOVA, M.; HRASKOVA, D. **The comparison of the quality of business environment in the countries of Visegrad group**. Procedia, Economics and Finance. Elsevier, 2015.
- COELHO, H. G. de A.; DOMINGUEZ, L. **Diagnóstico e recomendações estratégicas numa empresa da restauração**: contributos da análise de Porter, SWOT e PESTEL. FEP Economia e gestão. UPorto, 2016.
- INFORME ECONÔMICO (UFPI) -ISSNe 2764-1392
ANO 26 -VOLUME 48 - NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

COSTA, F. de A. **Elementos para uma economia política da Amazônia:** historicidade, territorialidade, diversidade, sustentabilidade. Belém: NAEA, 2012.

FEARNSIDE, P. M. Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil. **Environmental Conservation**, v. 28, n. 1, p. 23–38, 2001.

FEARNSIDE, P. M. The roles and movements of actors in the deforestation of Brazilian Amazonia. **Ecology and Society**, v. 13, n. 1, p. 23, 2008.

FIANI, R. **Cooperação e conflito:** instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GALVÃO, Í. **Da fronteira à sustentabilidade?** O caso de Paragominas-PS. Belém: PPGEDAM, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção Agrícola Municipal (PAM)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>. Acesso em: 10 out. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **A Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura (PEVS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021c. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pevs/quadros/brasil/2022>. Acesso em: 10 out. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa da Pecuária Municipal (PPM)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ppm/quadros/brasil/2022>. Acesso em: 10 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados:** Paragominas. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/paragominas.html>. Acesso em: 15 jun. 2024.

ICSI. **Environmental business and law**. Prashant Vihar, New Delhi, and Printed at MP Printers. June, 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Disponível em: [https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/Rio de Janeiro: FIRJAN, 2021](https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/Rio%20de%20Janeiro%20-%20FIRJAN). Acesso em: 20 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. **Projeto PRODES - Projeto de Estimativa de Desflorestamento da Amazônia**. Taxas anuais do Desmatamento – 2001 até 2021. São José dos Campos: INPE, 2021. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2016n.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

LEAL, G. **Paragominas:** a realidade do pioneirismo. Paragominas: Prefeitura Municipal de Paragominas, 2000.

INFORME ECONÔMICO (UFPI) -ISSNe 2764-1392
ANO 26 -VOLUME 48 - NÚMERO 1 – JANEIRO-JUNHO, 2024

MELLO, N. **Políticas Territoriais na Amazônia**. Annablume: São Paulo, 2006.

MERRY, F.; SOARES-FILHO, B. Will intensification of beef production deliver conservation outcomes in the Brazilian Amazon? **Elem Sci Anth**, v. 5, p. 24, 2017.

MÜLLER-HANSEN, F. *et al.* Can intensification of cattle ranching reduce deforestation in the Amazon? Insights from an agent-based social-ecological model. **Ecological Economics**, v. 159, p. 198–211, 2019.

NEPSTAD, D. C. *et al.* Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, p. 1118–1123, jun., 2014.

NEPSTAD, D. C.; STICKLER, C. M.; ALMEIDA, O. T. Globalization of the Amazon soy and beef industries: Opportunities for conservation. **Conservation Biology**, v. 20, n. 6, p. 1595–1603, 2006.

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

NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Trad. Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PANDOLFO, C. **Amazônia brasileira ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras**. Belém: CEJUP, 1994.

PINTO, A. *et al.* **Diagnóstico socioeconômico e florestal do município de Paragominas**. Relatório técnico. Belém: IMAZON, 2009.

RIVERO, S. *et al.* Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. **Nova Economia**, v. 19, n. 1, p. 41–66, 2009.

RIBEIRO, N. de F. **A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita**. Belém: Edufpa, 2006.

SIEGEL, S. **Estatística não-paramétrica para as ciências do comportamento**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977. 350 p.

SIEGEL, S.; CASTELLAN JR, N. J. **Estatística não-paramétrica para ciências do comportamento**. Artmed Editora, 2006.

SILVA, F. C. G. *et al.* Relatos de experiência: ações voltadas para implantação e manutenção de hortas em escola pública em Paragominas-PA com enfoque para produção sustentável através da reciclagem. *In*: SANTOS, C. A. dos (org.). **Experiências em agroecologia**. 1. ed., v. 1. Maringá: Uniedusul, 2020. p. 64-76.

Resenha de livro

LUNDAHL, M.; RAUHUT, D.; HATTI, N. (org.). *Poverty in the History of Economic Thought: From Mercantilism to Neoclassical Economics*. Londres: Routledge, 2020. 196 p. *E-book*.

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.5653>

Gustavo Romero¹

Resenha recebida em 30/03/2024. Aceita em 25/05/2024.

O combate à pobreza integra de forma recorrente discussões sobre políticas públicas. As dimensões desse debate são diversas: desde o compromisso constitucional, passa pela privação de meios de sobrevivência e alcança a discussão sobre a capacidade de agência individual. O fato é que não há, nas palavras de Martini (2011, p. 99), “um consenso sobre qual é o melhor critério para se mensurar a pobreza”.

Afinal, nem tudo é resumido a renda e consumo. Há também considerações sobre os critérios de bem-estar humano. Em outras palavras, trata-se de pensar se o objeto econômico é o objetivo em si ou se compete aos economistas, deliberar sobre o papel instrumental exercido pelo pensar econômico na longa trajetória de desenvolvimento humano em sociedade.

A problematização proposta nesta resenha associa-se, por exemplo, a um lema do governo brasileiro de 2011 — “País rico é país sem pobreza”. Aqui seria necessária uma sensibilização conceitual. Quando se aproximam os conceitos de ciência econômica ao de pobreza, imediatamente se ressalta uma relação opositiva, apesar de uma “boa” política econômica se associar facilmente com as ideias de riqueza, pujança e crescimento.

Com isso assumiu-se, tacitamente, que o conceito de pobreza não constituiu a base epistemológica da ciência econômica e, por tal motivo, essa relação não era orgânica: existia, de um lado, a ciência da riqueza; e, de outro, um problema de origem social, a pobreza. A relação entre ambas era estabelecida com mero propósito circunstancial, e cabia, pois, à economia uma participação apenas funcional, à maneira de uma medicação destinada a certa patologia.

A respeito dessa associação foi publicado o livro intitulado *Poverty in the History of Economic Thought: from mercantilism to Neoclassical Economics*. Em trabalho coletivo, um grupo de

¹Mestre e doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor e coordenador dos cursos de Ciências Econômicas e Comércio Exterior do Centro Universitário Faveni – Unifaveni. *E-mail*: gustavoromero14@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5570-2670>.

economistas suecos se esforçou por coletar evidências teóricas da presença do tema “pobreza” em autores que compunham o cânone da História do Pensamento Econômico.

Por meio de exegese cuidadosa, esses autores colocaram em relevo a presença da pobreza na deliberação pública e econômica do século XVII até o início do século XX, com isso demonstrou-se que não apenas era pertinente sua discussão enquanto objeto de política pública, mas também como isso obrigava a repensar a própria constituição epistemológica da Economia e, por consequência, seu papel funcional na construção de alternativas de sociabilidade.

Os capítulos desse livro seguiram uma ordem cronológica, e classificaram os autores em análise em três grandes grupos: mercantilistas, clássicos e neoclássicos, com especial ênfase nos dois últimos grupos.

Cada capítulo explorou como o tema da pobreza se incrustou nas discussões teóricas de cada grupo segundo cinco orientações conceituais:

(a) Definições de pobreza: se absoluta (nível mínimo de renda para a sobrevivência), relativa (em comparação com padrões de vida socialmente estabelecidos) ou cumulativa (fruto da interação sistêmica entre privações diversas, tais como renda, moradia, educação e saúde).

(b) Causas da pobreza: por fatores individuais (talento, educação), por fatores estruturais (desigualdade de renda, pertencimento social desigual, oportunidades discriminadas) e por crescimento populacional (pressão sobre os meios de subsistência).

(c) Soluções para pobreza: crescimento econômico (se mais riqueza gerava mais oportunidades), intervenção governamental (impactos de sua atuação em rede) e responsabilidade individual (relação entre escolhas e situação econômica).

(d) Aspectos morais da pobreza: a quem cabia a responsabilidade pela pobreza, indivíduo (imprudência e inobservância moral) ou coletividade (carência de suporte institucional e político).

(e) Contexto histórico: relações entre trabalho e riqueza (visão mercantilista), entre crescimento, responsabilidade individual e coletiva (período clássico) ou entre implicações econômicas do crescimento populacional e da atuação estatal na promoção de bem-estar — *welfare* (mote neoclássico). A seguir, apresenta-se um balanço individualizado de cada capítulo.

O primeiro capítulo, escrito por Lars Magnusson, dissertou sobre a tumultuada relação entre mercantilismo e pobreza, e seu principal desafio foi desfazer a associação entre a “riqueza da nação” mercantilista e a pobreza do trabalhador, ou desconstruir a oposição entre crescimento econômico e salários.

Havia uma (in)definição de pobreza, que assumia uma conotação dupla: seja em sentido de ausência de meios materiais suficientes à sobrevivência, seja como resultado inescapável da ociosidade (*idleness*).

Os mercantilistas associavam abertamente o ócio à falta de vontade, contudo o ócio também indicava falta de uso de capacidade disponível, ou melhor, de falta de empregabilidade, como sugeriu Child ([1693] 1995).

Ao confrontar uma associação frequente e equivocada entre mercantilismo e ausência de política econômica ativa, Magnusson propõe que sim, os mercantilistas advogavam medidas públicas (mesmo que indiretas) de combate à pobreza. Dentre essas disposições, os pontos defendidos por Fortrey ([1673] 1995) e Postlethwayt ([1757] 1968): das colônias de *plantation*, da melhoria tecnológica agrícola e, principalmente, das medidas concentradas em torno do provimento de oportunidades de trabalho, mesmo que à maneira compulsória das *workhouses*, como sugeriu Cary ([1719] 2008). Este foi, afinal, o tema que aglutinou esse heterogêneo grupo de pensadores: a contraposição entre pobreza e trabalho.

Davenant (1995) propôs a constituição de uma empresa de fornecimento de trabalho em que os beneficiários recebessem em contrapartida cotas de ações, e reforçassem, assim, o compromisso com a responsabilidade nas *workhouses*.

A literatura apontou, inclusive, benefícios no livre trânsito de mão de obra, o que permitiria, como mencionou Fortrey ([1673] 1995), o influxo de “pessoas industriosas”, e mesmo apoiaria a divisão e especialização do trabalho, argumento defendido por Martyn (1701). Enfim, sejam quais fossem os condicionantes técnicos da riqueza, o reconhecimento tácito era de que o exercício do trabalho colocava a pessoa de uma forma pauperizada, numa posição de merecer qualquer tipo de assistência, ou melhor, numa posição de contribuir com esforço coletivo de produção da riqueza.

Essa conclusão do capítulo um alimentou o debate difícil travado no segundo, e mais importante, capítulo do livro, proposto por Daniel Rauhut e intitulado sugestivamente como “Adam Smith, campeão dos pobres!”. Tratou-se de situar a discussão sobre pobreza na obra do escocês Adam Smith, que, conforme se verá mais adiante, era um opositor ao mercantilismo, não apenas por motivos técnico-econômicos, mas também em relação às formas de reconhecimento social.

No que se refere às concepções econômicas smithianas, o capítulo ressaltou algumas das seguintes questões sobressalentes: intervenção governamental limitada, suporte ao livre comércio e livre constituição dos mercados, todos elementos cruciais no conhecido sistema de acumulação de capital proposto por Smith (2022).

Intervenções diretas sobre o espaço de decisão individual foram, por óbvio, rechaçadas. Intervenções governamentais assentadas exclusivamente em trânsito político foram também duramente criticadas por distorcerem a livre comunicação propiciada pelo mercado, o que resultou em monopólios sociais e, por consequência, em fontes de geração de “improdutividade”.

Rauhut criticou, inclusive, o simplismo de Smith em associar pobreza à intervenção governamental desmesurada, mas ressaltou que isso não colocou o autor numa oposição rasa e equivocada ao Estado. Mesmo ao contar com pouco espaço, Rauhut conseguiu demonstrar, de maneira frutífera, a argumentação do escocês em favor da obrigação moral do governo em questões como educação (permanente) e assistência social (transitória).

O sustentáculo do argumento, novamente, foi a reinserção do indivíduo por meio do fornecimento de condições de trabalho, afinal, um “homem deve sempre viver de seu trabalho” (Smith, 2022, livro I, cap. VIII). Contudo, o caminho que ligava o trabalho à pobreza não era direto como entre os mercantilistas. O trabalho era categoria caríssima para Smith pelo seu papel na geração de valor, porém essa relação não seguia a diretiva mercantilista de ociosidade e pobreza.

Segundo a teoria moral proposta pelo autor (Smith, 1999), o pertencimento era sentimento relativo ao convívio entre os pares, conjuntura que se estendia às condições de riqueza e pobreza. A pessoa rica era bem vista pelo reconhecimento tácito de sua frugalidade; a pobreza era mal vista porque se reconhecia ali o advento da desistência (Smith, 1999, cap. III), que representava o extremo oposto da ambição humana — o desejo de melhorar sua própria condição (Smith, 1999, cap. II).

A perda de potencial fonte de geração de valor (pelo trabalho) era secundária à “morte” social, pois no fim a ociosidade implicava a abdicação do próprio ser humano. Se esse dimensionamento social da pobreza não impedia Smith de reconhecer a ocorrência da pobreza absoluta, tampouco excluía uma apreciação da pobreza relativa, que permanecia, de certa forma, atual (Sen, 1983).

Portanto, a concepção cumulativa de pobreza de Smith suscitou uma obrigação dupla, do Estado e da sociedade, em prover mecanismos de efetiva participação social e afastamento da percepção de inferioridade (Smith, 1999, cap. I). Esse, inclusive, era o núcleo duro do argumento de Rauhut para alicerçar uma (pré)proposta de liberdade substantiva, próxima a de Sen (2000).

Por ora, passa-se à apreciação do capítulo três, escrito por Martin Dribe, o qual se propôs a discutir a pobreza segundo a ótica do autor inglês Thomas Malthus. De todos os capítulos/ensaios do livro, esse foi o mais curto.

De forma geral, Dribe resumiu muitos dos conceitos vagos e genéricos malthusianos e concentrou sua atenção na primeira edição dos *Ensaio sobre a população*, de 1798 (Malthus, 1966),

uma vez que citou apenas de forma superficial as revisões introduzidas nas edições subsequentes (Malthus, 1989). Nesse capítulo foram destacados o conflito entre crescimento populacional e o fornecimento de alimentos (Malthus, 1966, cap. II), a oposição de Malthus às *Poor Laws* (Malthus, 1966, cap. V) e a proposta de controle de natalidade pelo postergamento do casamento (Malthus, 1989, cap. II).

Conforme o capítulo três, melhorias econômicas apenas conduziram, na perspectiva malthusiana, à multiplicação de pessoas, e não à melhoria dos padrões de vida. Ao insistir no apego de Malthus à pobreza absoluta, Dribe menosprezou o peso de uma percepção que ele mesmo sugeriu no final do capítulo: a pertinência renovada do argumento malthusiano nos debates sobre sustentabilidade.

Tal oportunidade ficou meio perdida, afinal essa seria uma rota indicativa das incursões do autor inglês a respeito da conexão entre moral, prudência e desenvolvimento intelectual (Malthus, 1966, cap. XVIII; Romero, 2019). Esse fato evidenciou um dimensionamento relativo, ainda que incipiente, da pobreza. Ainda que implícito, esse debate permitiria um confronto mais claro entre as posições de vício, virtude e crescimento econômico de Malthus e Smith.

O quarto capítulo seguiu a cronologia dos fatos e com ele Christian Gehrke apresentou as posições de Ricardo sobre a pobreza. O capítulo foi estruturado de maneira a enquadrar as considerações teóricas ricardianas sobre a pobreza em sua atuação prática, em âmbito público e privado — uma alternativa pouco explorada na história do pensamento econômico. A curta extensão do artigo prejudicou um pouco a passagem entre essas dimensões teóricas e práticas, mas de maneira geral ventilou novas possibilidades de estudo do autor.

De início, Gehrke ressaltou três posições teóricas do autor. A primeira fez menção aos determinantes salariais de longo prazo (*Works*, I, cap. V), que sempre tenderiam ao nível natural de subsistência (a “lei férrea dos salários”). A segunda posição fez referência à oposição de Ricardo às *Poor Laws* (*Works*, I, cap. V), que seriam incentivos “perniciosos” ao crescimento populacional e à redução no esforço laboral, uma vez que a abolição gradual, em sua opinião, enfatizaria a responsabilidade individual. A terceira disposição referiu-se às políticas ditas sociais, a cujo caráter intervencionista Ricardo se opunha, em geral, por introduzir distorções no sistema de ajustes de mercado.

Ricardo (*Works*, V, discurso de 08 de maio 1821) defendia a indução pública, por meio de medidas que incentivassem a acumulação de capital e, por consequência, estimulassem o crescimento econômico, mas cuja regulação caberia ao preço do trabalho ajustado a sua demanda. Esse

crescimento seria a única solução efetiva para que o nível natural de salários aumentasse e, com isso, o nível de vida da população. Essas três premissas foram o fundamento de algumas medidas privadas que Ricardo (2005) adotou com relação à riqueza.

Dois casos, em especial, foram ricamente documentados por Gehrke: o envolvimento de Ricardo (*Works*, VII) com a criação de caixas econômicas (*saving banks*) e de escolas populares (*Works*, X). Nos dois casos, destacou-se o alinhamento teórico e prático, afinal essas iniciativas se voltavam ao improvimento do caráter moral e, de forma correlata, aos prospectos econômicos da classe trabalhadora. De maneira geral, Ricardo (2005) concordava com a opinião de que a atuação de uma autoridade econômica centralizada poderia vir a ocupar um espaço fundamental de cultivo de responsabilidade e esclarecimento individual, e a pobreza seria assim um problema de natureza absoluta.

Ao chegar ao quinto capítulo, Rauhut discutiu a visão de John Stuart Mill a respeito da pobreza. Mill representaria uma inflexão no pensamento econômico dito clássico. Apesar de advogado dos princípios ricardianos, Mill acreditava que outros elementos, de ordem social e política, deveriam ser integrados às metas da Economia Política, cujo papel não poderia se resumir a “fazer nada a não ser objetar a tudo e demonstrar que nada se pode fazer” (Mill, 1986, II, cap. XIII). Graças à sua longa atuação teórica, sua visão sofreu mutações ao longo do tempo para admitir que o papel da responsabilidade individual, ainda que crucial, não excluía a atuação governamental (Mill, 1977).

Não por acaso, Mill não ofereceu qualquer definição explícita de pobreza. Em seus escritos, a ideia de pobreza absoluta se confundia com a própria inabilidade do indivíduo, combinada à falta de suporte sociopolítico. Ele levou adiante a ligação entre pobreza e moral sugerida por Malthus, mas reconheceu as limitações da abstinência virtuosa para “trabalhadores assalariados que não veem diante de si qualquer nenhuma outra perspectiva” — como o exemplo dos trabalhadores rurais ingleses (Mill, 1986, II, cap. XI).

Assim, Mill admitiu, todavia inverteu a ligação malthusiana: o pobre não seria “merecedor” da pobreza por ausência de moral, mas sim a pobreza seria decorrência da falta de desenvolvimento pessoal. Seus trabalhos destacaram a importância do estímulo governamental à educação e à cultura como as medidas fundamentais para que as pessoas conseguissem escolher, por conta própria, os benefícios de uma vida frugal (Mill, 1986, II, cap. XIII), o que levaria à redução da pressão populacional, à criação de uma arena pública efetivamente deliberativa e democrática (Mill, 1977) e à atuação estatal em esferas que fossem de efetivo interesse geral.

Nesse aspecto, Rauhut fez um interessante apontamento sobre a pobreza para Mill: ela era contextual e sistêmica, isto é, seu enfrentamento deveria levar em consideração seus condicionantes sociais ou culturais, e a partir deles, e somente deles, valer-se de medidas econômicas cujo impacto fosse sistematicamente multiplicado. Em suma, para Mill, a pobreza só podia ser entendida de forma relativa: sua associação com ausência de riqueza não era direta, e passava necessariamente pelo amadurecimento político e intelectual.

O sexto capítulo, escrito por Johan Lönnroth, fez alguns apontamentos sobre a pobreza nos trabalhos de Karl Marx. O grande trabalho do texto foi destrinchar o tema da pobreza da própria tecitura conceitual marxiana — afinal, como o único dentre todos os demais autores estudados no livro, Marx era favorável à extinção do sistema econômico vigente, para o qual não caberiam reformas (Marx; Engels, 2010).

A pobreza era para Marx sintomática de um sistema inerentemente excludente, no qual a riqueza em posse da classe trabalhadora lhe serviria como mero instrumento de reprodução. Nessa perspectiva, ele fazia uma distinção entre duas categorias: os trabalhadores pobres, classe necessária à reprodução capitalista e sempre sujeita à exploração da mais-valia (Marx, 2017), e o lumpemproletariado, massa marginalizada e criminalizada que, a princípio, era definida como escória reacionária (Marx, 2011, cap. V), mas que posteriormente foi cautelosamente compreendida pelo autor através de seu encaixe com o sistema de empregos e salários.

Essa porção, conforme já foi explicitado, era marginalizada e sua ligação com o sistema de reprodução capitalista era fortuita. Por esse motivo, serviam como “exército de reserva” de mão de obra e fonte de pressão negativa sobre os salários das pessoas empregadas e desincentivo à organização laboral (Marx, 2017, cap. XXIII).

Enquanto outros autores divergiam se caberia ou não assistência direta ao pobre ou se caberia ou não responsabilidade pessoal pela pobreza, a crítica de Marx era radical. Para ele não havia qualquer relação entre pobreza e merecimento: a pobreza era fruto de um sistema excludente por definição, pois era parte constituinte dele e sua superação não atravessava o campo da política pública, mas da revolução social.

Todavia, duas posições foram sedimentadas ao longo do século XIX: a primeira, mais direta e radicalmente próxima a essa teoria, foi levada em frente por Lênin (2012) e Luxemburgo (1984), os quais tornaram a superação da pobreza e a revolução socialista como indissociáveis. Já a segunda, conhecida eventualmente como “revisionista”, reconhecia a importância do emprego de técnicas pontuais de apropriação de riqueza pela classe trabalhadora (via movimento trabalhista organizado).

O próprio Marx manifestou-se criticamente a essa corrente (Marx, 2012), mas reconheceu que a organização sindical e o contexto econômico favoreciam a exploração de alternativas menos radicais, fossem elas pela via partidária (como era o caso do nascente Partido Socialista Alemão) ou fossem medidas econômicas paliativas contenciosas em cenários extremos, como a “fome da batata” irlandesa (1845-1849).

Ainda assim, era difícil definir se Marx pensava em pobreza como conceito absoluto ou relativo. O mais acertado seria pensar na sua rejeição à pobreza como mal sintomático de um corpo adoecido. Nesse sentido, Lönnroth apontou certa inflexibilidade na concepção marxiana da pobreza e, por isso, sua importância para pensar em políticas públicas estaria restrita a repensar os condicionantes sociais à produção e à distribuição da riqueza.

Já o sétimo capítulo se dedicou a explorar as preocupações de Alfred Marshall com a pobreza. Em trabalho exegético minucioso que explorou aspectos pouco investigados da obra marshalliana, Carl-Axel Olsson apontou como, dentre todos os autores analisados, Marshall foi o único que associou deliberadamente o enfrentamento da pobreza como objeto de ciência (Marshall, 1920, introdução), e com isso acometeu à epistemologia econômica um conteúdo ético inevitável. Na linha de Mill, ele também defendia uma ação governamental orientada à educação e à preparação técnica para o trabalho.

Marshall, todavia, seria menos crente no desenvolvimento intelectual individual milliano do que na liderança pelo seguinte exemplo: o fomento de uma sociedade baseado no labor qualificado (Marshall, 1969, aula 1) serviria como guia de conduta às atitudes individuais, de forma que a promoção do trabalho seria ela mesma a causa e objetivo das políticas públicas.

Evidentemente, a responsabilidade individual era salientada, mas ela não conflitava com a possibilidade de direcionamento público. Em particular, essa categoria foi identificada por Marshall (1920, VI, cap. XIII) como *residuum*, massa disposta a trabalhar, mas de tal forma desqualificada que não recebia qualquer oportunidade digna de trabalho.

Nesse ponto, Marshall (1920, apêndice C) era adepto da premissa metodológica de Comte, que defendia que a multicausalidade das ações sociais exigia também o diálogo de uma ciência com as demais. Ou seja, condicionamento econômico, destreza, moral, lazer e labor estariam todos encadeados numa extensa cadeia de causação simultânea. Com isso, a questão da prosperidade econômica ocupava espaço por excelência dentro de uma proposta de reforma social mais geral, pois seria a partir dela que a dignidade necessária se iniciaria (Mattos, 2014).

Logicamente, essa posição colocou Marshall dentro de intenso debate sobre seu efetivo alinhamento da economia com uma ciência social ou com uma ciência da regularidade, mas isso não elidiu sua defesa da distribuição da riqueza como pauta prioritária – o sexto final de seus *Princípios* foi dedicado exclusivamente ao tema (Marshall, 1920, VI).

Suas conhecidas análises de equilíbrio parcial sempre estiveram acompanhadas de ressalvas quanto à sua estaticidade e à sua necessidade adicional de uma visão dinâmica de sociedade. Isto é, ao final, sempre caberia à política econômica, e não simplesmente ao mecanismo econômico, a promoção do espaço deliberativo e decisório necessário ao enfrentamento da pobreza, cuja definição era naturalmente relativa. Por isso que se pode apontar, dentre os autores explorados, Marshall como o primeiro a entrar de fato na seara da política pública – aquela alimentada pela economia como instrumento de intervenção social e política.

Os três capítulos finais (oito, nove e dez) focaram sua atenção em três autores também suecos, Knut Wicksell, Gustav Cassel e Eli Heckscher. Além de seu objetivo primordial — tratar da pobreza — esses capítulos ofereceram incidentalmente um rico material de consulta a autores que ainda possuíam muitos trabalhos não traduzidos para outro idioma que não fosse o sueco.

Contudo, deve-se notar que, mesmo bem trabalhados, esses capítulos introduziram um desbalanço narrativo visível, ao ocupar um terço do livro com autores muito localizados no debate econômico, enquanto outras vertentes analíticas, de fins do século XIX e início do XX, certamente poderiam ser incorporadas ao debate.

O capítulo oito foi o mais extenso de todos do livro. Nele, Mats Lundahl propôs-se a discutir algumas ideias subestimadas de Wicksell (1979) a respeito do crescimento populacional. O primeiro ponto de destaque foi o ceticismo de Wicksell com relação aos limites do avanço tecnológico, que, sujeito à lei dos rendimentos decrescentes, não seria condição suficiente para conter a pressão populacional e a escassez de recursos. Não bastaria a mera subsistência, mas a manutenção de um nível decente de vida – a pobreza contemplava um componente qualitativo imprescindível.

Wicksell (1979) elaborou, ainda, uma proposta de “densidade populacional ótima”, que deveria combinar políticas peculiares para manter em balanço a escassez e a população, tais como o planejamento familiar, contracepção, e até mesmo aborto em situações específicas e medidas de facilitação migratória.

Segundo o modelo hipotético do autor, que antecipou várias das premissas utilizadas pelas teorias econômicas internacionais contemporâneas, haveria o “Novo” e o “Velho Mundo”. Esses dois espaços seriam providos com diferentes dotações de recursos naturais e tecnológicos. O crescimento

populacional no Velho Mundo levaria a retornos decrescentes na agricultura, pois pressionaria negativamente os salários e o padrão de vida. Com o tempo, as disparidades salariais entre o Velho e o Novo Mundo incentivariam a emigração para o Novo Mundo. A acumulação de capital no Novo Mundo seria mais acelerada, o que apressariam os mesmos retornos decrescentes do Velho Mundo.

A proposta de Wicksell (1999) era favorável a medidas de facilitação à emigração do trabalho, mas não da população. A medida era inovadora, nesse sentido, porque propunha um sistema aberto, no qual a pressão populacional e as possibilidades tecnológicas eram integradas numa totalidade.

A pobreza, que já continha na visão do autor um componente qualitativo, adquiriu uma dimensão de problema sistêmico. Por esse motivo, Wicksell (1978) via a guerra como uma falsa solução ao problema populacional, afinal não se tratava de uma redução de densidade populacional, mas da eliminação de potencial laborativo com prejuízos irreversíveis ao equilíbrio de longo prazo do sistema. Lundhal concluiu o capítulo oito com uma proposta ousada: ao entrelaçar pobreza, população e dinâmica internacional, Wicksell se colocou como um dos precursores do desenvolvimento sustentável.

Mais adiante no capítulo nove, Benny Carlson investigou as contribuições de Gustav Cassel à discussão. Registre-se que a bibliografia apontada nesse capítulo foi quase toda escrita em sueco, o que torna difícil o confronto com os originais. De todo modo, o argumento de Carlson era suficientemente coeso. Cassel (1924, Livro Primeiro, cap. I) era adepto de que o crescimento econômico era a questão chave para o estudo da economia, e, por consequência, seria o fator prioritário para conter a pobreza (Cassel, 1943). Contudo, abandonou gradativamente suas posições iniciais mais favoráveis à regulação do trabalho e do salário em favor da livre iniciativa e competição, e assim apoiou a adoção de políticas sociais que estivessem atreladas ao fortalecimento da capacidade produtiva e do desenvolvimento profissional (Cassel, 1938).

Essa foi uma das razões pelas quais Cassel (1943, 1944) fora forte opositor ao sistema público de previdência, e defendia que para sua constituição deveriam participar direta e pessoalmente empregadores e empregados, cada qual responsável pelo gerenciamento responsável dos fundos com essa finalidade (Cassel, 1927). A propósito, essa foi a palavra que marcou toda a trajetória do autor: finalidade. Sua principal preocupação com a atuação econômica estatal destacada era o desvio de finalidade, com a apropriação distorcida dos recursos econômicos.

Esse raciocínio de Cassel se estendia aos seguros contra desemprego (Cassel, 1930), considerados como fonte da “mentalidade peticionária” que enrijeciam o mercado de trabalho e, por extensão, distorciam a alocação de recursos necessários ao crescimento econômico.

Novamente, vem à tona a longa tradição que associava a assistência ao desincentivo à responsabilidade. Ao longo dos anos, o argumento de Cassel migrou gradativamente do apoio à eficiência produtiva para a proteção à eficiência do capital, e vinculou-se cada vez mais sua concepção de pobreza ao problema estritamente econômico de crescimento. Em suma, a pobreza assumiu um caráter conceitual absoluto.

Para encerrar o livro, no capítulo dez, Benny Carlson apresentou alguns tópicos do trabalho de Eli Heckscher, que esbarrou no mesmo problema do capítulo anterior: o difícil acesso à bibliografia do autor (desta vez, toda em sueco). Esse capítulo foi o que mais se aproximou das discussões atuais sobre políticas públicas, pois manteve a mesma tônica da discussão sobre Cassel.

O ponto de partida do capítulo dez foi uma aula de 1913 em que Heckscher discutia “Por que algumas pessoas são ricas e outras pobres?” (Heckscher, 1913). Dentre várias razões, o autor destacou a diferença de aptidões, ou aquilo que ele nomeou como “talento econômico”.

Apesar de sua preocupação fundamental com a distribuição de renda, Heckscher se recusava a admitir medidas redistributivas que, segundo essa concepção, poderiam desincentivar o exercício de talento econômico e deprimir a economia como um todo (Heckscher, 1912). A síntese de sua crença era que a distribuição de renda deveria ser tão equânime quanto possível, sem prejuízo às “forças criadoras da riqueza”, com o que seu apoio era, naturalmente, a políticas de reforço educacional, e uma preocupação que transcendia a esfera individual e focava a atenção no êxito econômico nacional.

O advento da Primeira Guerra Mundial foi crucial para que Heckscher (1921) advogasse em favor da aptidão individual, talvez por descrença nas condições coletivas de harmonia social. Isso o levou a atribuir até mesmo ao acaso um papel relevante na criação de riqueza, afinal, a surpresa e o imprevisto poderiam ventilar possibilidades disponíveis apenas ao livre exercício da aptidão individual. A intervenção governamental, portanto, era indesejável no que afetasse essa esfera, mas recomendável quando afetasse aqueles despossuídos de mecanismos de exercício de seu ofício, como crianças ou trabalhadores vulneráveis.

Por consequência, aliada às políticas educacionais, Heckscher (1921) apoiava o desenvolvimento de programas vocacionais massivos e serviços de realocação profissional. Em suma, a pobreza era para ele um problema de condicionamento econômico estrutural, uma vez que a manutenção de condições salutaras para o crescimento econômico seria fundamental ao combate à pobreza em sua essência, a qual seria um conceito absoluto.

Como esperado em função da extensão da tarefa, o desenvolvimento textual se fez apressado em todos os ensaios, com êxitos individuais variados. O resultado geral conseguiu cumprir seu

objetivo principal, que era destacar a importância de localizar a pobreza como peça constituinte da epistemologia econômica.

Como consequência do primeiro objetivo, o livro propôs uma divisão pouco convencional do cânone econômico entre autores adeptos ou não de uma ideia de “merecimento”, cujo gradiente, tingido pela responsabilidade individual, definiu se, e até que ponto, seria cabível a assistência ativa da política econômica.

Apesar das inúmeras particularidades teóricas, haveria um grupo de adeptos da assistência à pobreza, encabeçados por Mill e Marshall, que insistiam no avigoreamento intelectual e na reforma social ativa como medidas de fortalecimento econômico. Foram acompanhados, indiretamente, por Marx, que, se não adepto deliberado da assistência, não concebia qualquer oposição entre ofício e ociosidade, e sim entre explorador e explorado.

O outro grupo de não-adeptos, onde se encontravam os mercantilistas, David Ricardo e Thomas Malthus, compartilhava sobretudo da crença de que o ócio era oposto à riqueza. Naturalmente, os membros da vertente neoclássica (sueca, no caso) vivenciaram particularidades históricas frente aos seus antecessores, todas mais ou menos ligadas ao período bélico e às crises econômicas profundas do início do século XX. Por esse motivo, esses três autores situaram-se simultaneamente nas duas perspectivas — adeptos e não-adeptos do “merecimento” — e adiantam aquela que seria a tendência teórica geral que se consolidou na década de 1970: limitar o espaço da pobreza ao arco da atuação econômica política (*policies*).

Inclusive, esse foi o último aspecto e de sumária importância para a proposta do livro: ao avaliar as diversas relações entre economia e pobreza ao longo da história do pensamento econômico criou-se um importante repositório de questões que são sensíveis até os nossos dias. Nesse sentido, o encaminhamento dos ensaios conseguiu, ainda que não fosse seu objetivo principal, apresentar elementos para uma discussão sobre a própria história da consolidação das políticas públicas.

Os capítulos finais, centrados nos autores suecos, foram os que forneceram os elementos mais sobressalentes nesse ínterim. Em suas discussões já se encontravam noções de trabalho e proteção social como elementos de mercado, isto é, elementos que, se não foram preexistentes no debate político, foram imersos no raciocínio econômico.

Foi nessa distância entre a pobreza como problema político ou problema econômico que se localizou, enfim, o argumento central que os autores se propunham a destacar e explorar em volume vindouro, e para isso se valeram da posição *sui generis* que ocupa o capítulo dedicado a Adam Smith.

O autor escocês foi apontado desde a introdução do livro como pivô da tarefa de compreender a dimensão da pobreza no pensamento econômico contemporâneo com base em uma abordagem substancialista, desenvolvida por Sen (1983), que integrou as noções de liberdade econômica e harmonia social.

Com isso retorna-se ao questionamento lançado por Martini (2011), citado no início da resenha: se não há consenso sobre a forma de conceituar a pobreza de um ponto de vista econômico, pois então, sugerem os autores do livro aqui tratado, que se aproxime o referencial econômico à ética. Tarefa hercúlea, diga-se de passagem.

REFERÊNCIAS

- CARY, J. An essay towards regulating the trade, and employing the poor of this kingdom. *In*: MAGNUSSON, L. (ed.). **Mercantilist theory and practice**. v. IV. Londres: Pickering & Chatto, [1719] 2008. p. 225-254.
- CASSEL, G. **The theory of social economy**. New York: Harcourt, 1924.
- CASSEL, G. Pensionsförsäkringens milliardfond. **Svenska Dagbladet**, 22 out., 1927.
- CASSEL, G. **Understödspolitikens urartning**. Stockholm: P. A. Norstedt & Söner. 1930.
- CASSEL, G. Fattiga och rika. **Svenska Dagbladet**, 28 aug., 1938.
- CASSEL, G. The Economic Basis for Social Security. **Skandinaviska Banken Quarterly Review**, 24, p. 31-35, 1943.
- CASSEL, G. The Social Security State. **Skandinaviska Banken Quarterly Review**, 25, p. 45-48. 1944.
- CHILD, J. A. New discourse of trade. *In*: MAGNUSSON, L. (ed.). **Mercantilism: critical concepts in the History of Economics**. v. III. Londres: Routledge, [1693] 1995. p. 1-136.
- DAVENANT, C. An essay upon the probable methods of making a people gainers in the balance of trade. *In*: MAGNUSSON, L. (ed.). **Mercantilism: critical concepts in the History of Economics**. v. III. Londres: Routledge, 1995. p. 207-365.
- FORTREY, S. Englands Interest and Improvements. *In*: MAGNUSSON, L. (ed.). **Mercantilism: critical concepts in the History of Economics**. v. I. Londres: Routledge, [1673] 1995. p. 276-299.
- LÊNIN, V. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- HECKSCHER, E.F. Fattigdom och rikedom. *Svensk Tidskrift*, 2, 269–272. 1912

HECKSCHER, E.F. *Varpå beror det, att några människor äro rika och andra fattiga?* Lecture at Föreningen Heimdal, 17 April 1913. Stockholm: Albert Bonniers Förlag, 1913

HECKSCHER, E.F. **Gammal och ny ekonomisk liberalism**. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner, 1921.

LUXEMBURGO, R. **A acumulação do capital**: contribuição ao estudo econômico do imperialismo. v. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1984.

MALTHUS, T. **First essay on population**. Londres: Palgrave Mcmillan, [1798] 1966.

MALTHUS, T. **An essay on the principle of population**. v. 2. *In*: JAMES, P. Edição variorum. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MARTINI, R. A. Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia-MG, v. 24, n. 2, 2011.

MARTYN, H. **Considerations upon the East India Trade**. Londres: A. and J. Churchill, 1701.

MATTOS, L. V. A economia e o melhoramento social: a agenda de reformas de Alfred Marshall. **Nova Economia**, v. 24, n. 1, 2014.

MARSHALL, A. **Principles of Economics**. Londres: Macmillan, 1920.

MARX, K., ENGELS, F. **Manifesto comunista**. São Paulo, SP: Boitempo, 2010.

MARX, K. **O 18 brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

MARX, K. **Crítica do programa de Gotha**. São Paulo, SP: Boitempo, 2012.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo, SP: Boitempo, 2017

MILL, J. S. Considerations on representative government. *In*: **Collected Works**, Volume XIX. Toronto: University of Toronto Press, 1977 [1861].

MILL, J. S. **Princípios de Economia Política**: com algumas de suas aplicações à filosofia social. 2 v. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

RICARDO, D. **The works and correspondence of David Ricardo**. 11 vols. ed. Piero Sraffa with the Collaboration of M.H. Dobb. Indianapolis: Liberty Fund, 2005.

ROMERO, G. **Ordem ou progresso**: moral, economia e harmonia social em Thomas Malthus e John Stuart Mill. 2019. Dissertação (mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2019.

SEN, A. Poor, relatively speaking. **Oxford Economic Papers**, Paper 35, p. 153–169, 1983.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2000.

SMITH, A. **Teoria dos sentimentos morais**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1999.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo, SP: Edipro, 2022.

WICKSELL, K. The world war: an economist's view. **Scandinavian Journal of Economics**, v. 80, n. 2, p. 233-235, 1978.

WICKSELL, K. The theory of population, its composition and changes. *In*: STRØM, S.; THALBERG, B. (ed.). **The theoretical contributions of Knut Wicksell**. Londres: Macmillan, 1979. p. 123-151.

WICKSELL, K. From the emigration inquiry, appendix 18. *In*: SANDELIN, B. (ed.). **Knut Wicksell, selected essays in economics**. v. 2. Londres: Routledge, 1999. p. 136-168.

Lista de pareceristas *ad hoc* da revista **INFORME ECONÔMICO (UFPI)**

Abner Vilhena de Carvalho	Daniel Moura da Costa Teixeira
Adelquis Stanley Monteiro Santiago	Danilo Rodrigues Guedes
Adriano Alves de Rezende	David Correia Silva
Adivair Gabriel da Silva	Diógenes de Souza Bido
Aécio Alves de Oliveira	Débora de Lima Braga Penha
Agnello Rufino da Silva Junior	Deise Maria Bourscheidt
Agostinho Armando	Edivane de Sousa Lima
Ahamada Bobina Mussa	Edna Maria da Silva
Alexandre Moreira	Eduardo Bigattão Mânica
Alvaro Sanchez Bravo	Eduardo José Monteiro da Costa
Alyne Maria Barbosa de Sousa	Emílio Campos Mendes
Ana Paula de Queiroz	Esther de Oliveira Santos
André Devecchi de Freitas	Évilly Carine Dias Bezerra
Andre Luis Souza	Ezequiel Henrique Rezende
Andressa de Sousa Santos Ferreira	Fábio Carlos Silva
Andreza Aparecida Palma	Felippe Rocha Presado Menezes de Barros
Auberth Henrik Venson	Fernanda Rocha Veras e Silva
Beatriz Rezzieri Marchezini	Francisca Carla Silva de Oliveira
Brenna Galtierrez Fortes Pessoa	Francisco Eduardo de Oliveira Cunha
Bruna Raposo	Francisco Esteves
Caio Matteucci de Andrade Lopes	Francisco Prancacio Araújo de Carvalho
Carine Machado Oliveira	Gabriel Debatin
Carla Adriana Meneses da Rocha	Gabriela Furtado
Carlos Gomide da Silva	Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sa
Carlos Roberto Gabriani	Gil Bracarense Leite
Catarina Silveira	Gláucia Quênia Bezerra de Lima
Clarissa Flávia Santos Araújo	Guilherme Nunes Pires
Claudiano Carneiro da Cruz Neto	Gulaço Antonio
Daiene Luiza Farias Vilar	Gustavo da Silveira Stegues

Gustavo Romero	Mayara Aguida Porfirio Moura
Heitor Simão Afonso Ambrósio	Magno Vila Castro Júnior
Helton Neves Canguçu Oliveira	Marcelo dos Santos da Silva
Hermano Caixeta Ibrahim	Marcio de Andrade Batista
Humberto Filipe Faria Lelis Duarte	Marco Cardoso
Ilmucoro Liswantoro	Maria de Fátima Vieira Crespo
Jaira Santos Silva	Maria Jessyca Barros Soares
Javier Cifuentes-Faura	Maria Luiza Almeida Luz
Jean Marcos Frandaloso	Mario Augusto de Souza Liziér
João de Souza Gonçalves	Mario Jose Maestri Filho
João Gabriel de Araujo Oliveira	Natália Aurélio Vieira
João Soares da Silva Filho	Obasanjo Jussa
João Victor Souza da Silva	Olga Hianni Portugal Vieira
Jose Vagnesso Max Cardoso de Melo	Paulo Eduardo Panassol
José Tavares da Silva Neto	Paulo Henrique Silva Pereira Junior
Josueh Regino	Pedro da Conceição João
Júlio César Amorim Castro	Pollyanna Paganoto Moura
Kellen Carvalho de Sousa Brito	Priscila Soares dos Santos
Laís Fernanda de Azevedo	Rafael de Acypreste Monteiro Rocha
Larissa Naves de Deus Dornelas	Rafael Galvão de Almeida
Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhama	Rebeca Maria Nepomuceno Lima
Lázaro Cezar Dias	Renan Augusto
Leonardo Rodrigues Porto	Renner Pinzan Moraes
Lorena Carolina Torres de Carvalho	Rhayro Oliveira
Lucas Casonato Jacinto	Ricardo da Silva Souza
Lucas Mikael	Ricardo Nunes de Oliveira
Lucas Vitor de Carvalho Sousa	Rita Inês Paetzhold Pauli
Luciano Figueirêdo	Rodrigo Passos
Luciano Pereira da Silva	Rodrigo Silva
Ludmila Luísa Tavares e Azevedo	Rodrigo Straessli Pinto Franklin
Luziane da Silva Gomes	Romina Julieta Sanchez Paradizo De Oliveira

Salvador Vasco

Sergio Páez

Sócrates Jaconbo Moquete Guzma

Suzane Rodrigues

Suzane Rodrigues da Silva

Tales Rabelo Freitas

Tawan de Oliveira Rodrigues Maciel

Telma Regina Stroparo

Thainá Sales

Thaís dos Santos Souza

Thiberio Mota da Silva

Vinicios Ramom

Vinicius da Silva Centeno

Vinícius Figueiredo Silva

Wagna Maquis Cardoso de Melo Gonçalves