

# **GASTOS COM SAÚDE DOS ESTADOS BRASILEIROS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES  
FEDERATIVAS ENTRE OS MESES  
DE MARÇO/DEZEMBRO DE 2020

WILLIAM GLEDSON E SILVA  
RODRIGO FARIAS

**GASTOS COM SAÚDE DOS ESTADOS BRASILEIROS NO  
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE  
DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS ENTRE OS MESES DE  
MARÇO/DEZEMBRO DE 2020**



WILLIAM GLEDSON E SILVA  
RODRIGO FARIAS

**GASTOS COM SAÚDE DOS ESTADOS BRASILEIROS NO  
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE  
DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS ENTRE OS MESES DE  
MARÇO/DEZEMBRO DE 2020**

1ª Edição

Quipá Editora  
2024

Copyright © dos autores e autoras. Todos os direitos reservados.

Esta obra é publicada em acesso aberto. O conteúdo dos capítulos, os dados apresentados, bem como a revisão ortográfica e gramatical são de responsabilidade de seus autores, detentores de todos os Direitos Autorais, que permitem o download e o compartilhamento, com a devida atribuição de crédito, mas sem que seja possível alterar a obra, de nenhuma forma, ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial:

Dra. Anny Kariny Feitosa, IFCE | Dra. Elaine Carvalho de Lima, IFTM | Dra. Harine M. Maciel, IFCE | Me. Nadielli M. Santos Galvão, UFS | Me. Ana Paula Brandão Souto, UFC | Me. Ana Nery de Castro Feitosa, UFES

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

S586g Silva, William Gledson e  
Gastos com saúde dos estados brasileiros no contexto da pandemia da Covid-19: uma análise das relações federativas entre os meses de março/dezembro de 2020 / William Gledson e Silva e Rodrigo Farias. — Iguatu, CE : Quipá Editora, 2024.  
65 p. : il.

ISBN 978-65-5376-393-7

DOI 10.36599/qped-978-65-5376-393-7

1. Saúde. 2. Covid-19 – Pandemia. 3. Economia. I. Farias, Rodrigo. II. Título.

CDD 616.2414

---

Elaborada por Rosana de Vasconcelos Sousa — CRB-3/1409

Obra publicada pela Quipá Editora em outubro de 2024

Quipá Editora  
www.quipaeditora.com.br  
@quipaeditora

## PREFÁCIO

A pandemia da Covid-19 afetou múltiplas dimensões das condições de vida em sociedade. No aspecto econômico, assistiu-se a um agravamento da problemática da desigualdade social que assola historicamente o Brasil, retroalimentada pela queda do emprego e pela elevação da pobreza. Esse quadro de acentuada vulnerabilidade socioeconômica corrobora com o papel do Estado na adoção de mecanismos que atenuem os desequilíbrios gestados na sociedade.

A partir dessa discussão, a presente obra buscou analisar como as fontes de receitas, notadamente: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e o apoio político influenciaram nas Despesas com saúde nos estados brasileiros, no ano de 2020. As perspectivas trazidas pelo estudo são significativas, tendo em vista que perpassam temas transversais e constituem um referencial analítico para entender como as assimetrias econômicas repercutem em capacidades distintas para o enfrentamento da Covid-19.

A obra traz, assim, reflexões críticas sobre o arcabouço institucional, aspectos do modelo teórico weberiano e a distribuição desigual de recursos, por meio de uma rica exposição da literatura que versa sobre a temática, combinada com a adoção da metodologia quantitativa de dados em painel. Com o modelo econométrico, o estudo ganha contornos pragmáticos, pois evidencia empiricamente o desempenho da política de saúde adotada pelos estados.

Por estas razões, a leitura das páginas a seguir é recomendada, pois a obra apresenta um conteúdo relevante, urgente e potencial para subsidiar a implementação de políticas públicas adequadas.

*Profa. Dra. Érica Priscilla Carvalho de Lima Machado*  
Departamento de Turismo da UFRN

## INTRODUÇÃO

Assiste-se na abertura do terceiro decênio do século XXI, mundo a fora, a proliferação de um vírus capaz de gerar pânico globalmente, provocando inúmeras mortes, abarrotando hospitais e, conseqüentemente, exigindo das autoridades o estabelecimento de regras de distanciamento social com fechamento de determinado conjunto de atividades consideradas não essenciais, dentre inúmeros aspectos.

A crise sanitária de proporções mundiais decorrente da propagação da Covid-19, claramente, reverbera-se dramaticamente sobre diferentes seguimentos da sociedade, cujo impasse mais flagrante procede da proibição ou não de serviços diversos, afetando o mercado laboral na perspectiva da queima de postos de trabalho, queda na renda dos atores, conforme realces de Mattei e Heinen (2020) quando os últimos examinam o enfatizado mercado no Brasil.

Faz-se necessário destacar, ainda no bojo das implausibilidades econômicas recentes, que os sobressaltos observados nos meses de transcurso da pandemia da Covid-19 em escala mundial são integralmente previstos na literatura enquanto choque inesperado externo macroeconomicamente, quer dizer, Minsky (1986) permite constatar oscilações sistêmicas capitalistas cíclicas através da denominada hipótese da instabilidade financeira, alternando fases prósperas vis-à-vis turbulentas, por exemplo o atual tempo pandêmico.

Esclareça-se, a rigor, que o sistema capitalista circunscreve traços de dupla esfera econômica, por um lado a dimensão produtiva associada às relações entre oferta e demanda pelos bens/serviços e dos próprios fatores de produção (capital, terra e trabalho), por outro lado a perspectiva financeira vinculada ao circuito de oferta e demanda de ativos financeiros (moeda, títulos financeiros públicos/privados, dentre tantos), conforme subsídios teóricos sumarizados nos estudos de Silva et al. (2013) e Silva (2021).

Os autores supracitados apresentam nuances de escolha dos atores sociais acerca da demanda pelos ativos produtivos vis-à-vis financeiros, isto é, há a recuperação do conceito de eficiência marginal do capital enquanto opção decorrente das taxas de juros vigentes na economia, sendo possível a partir da mencionada prerrogativa teórica atestar modificações de perfil agregado dos agentes na aquisição de ativos produtivos ou financeiros.

Com efeito, as taxas de juros correspondem ao preço capaz de indicar o comportamento dos atores sociais, em outras palavras, caso os juros estejam acima ou equalizados aos lucros esperados há uma tendência de aplicação dos recursos monetários dos agentes no mercado financeiro, reservando para a hipótese de que os lucros esperados excedam aos juros, fatalmente, a ocorrência

então do aumento tendencial dos investimentos produtivos, a partir do conceito de eficiência marginal do capital.

Uma explicação se faz necessária, ou seja, o significado macroeconômico de agregação salienta que cada variável econômica, a exemplo do consumo, investimentos, exportações e importações de bens e/ou serviços (relações comerciais e financeiras entre países), dentre outros, corresponde ao somatório individual dos itens antes mencionados, dito melhor, o individualismo metodológico requer a reunião de todas as unidades constitutivas das variáveis concernentes com a composição macroeconômica dos elementos da demanda e oferta agregadas, em concordância com Lima e Silva (2017).

Antes, porém, é de bom alvitre explicitar que na fase ciclicamente próspera, especialmente no terreno produtivo, segue-se uma repercussão favorável no sentido do incremento nos componentes da demanda agregada (consumo e investimentos privados agregadamente, gastos públicos e transferências governamentais aos agentes individuais, saldo positivo nas transações correntes), revelando impactos plausíveis na dimensão produtiva, segundo subsídios de Silva (2017).

Inversamente, o autor supracitado recupera que o momento de instabilidade corresponde aos movimentos de queda no ritmo da atividade econômica, reduzindo os níveis de investimentos e consumo privados, gastos públicos e transferências governamentais para os atores sociais, bem como déficit em transações correntes compatível com a piora nas relações diante dos demais países do mundo, afetando duplamente: sobre as esferas produtivas e financeiras.

Afinal, o setor financeiro alcança proporções sistêmicas globalmente, principalmente com o advento e fortalecimento do fenômeno da globalização, acelerando exponencialmente os impactos ligados aos ativos financeiros e inclusive nuances culturais em trânsito internacionalmente, acentuando proceder uma conexão mundial nos mais diferentes setores da economia capitalista, conforme contribuições de Appadurai (1999).

Posteriormente, torna-se factível observar em Ferreira e Silva (2016), na verdade, que esses mostram haver forte vinculação entre as condições do sistema financeiro em escala mundial e o Estado federativo brasileiro, sublinhando haver a ocorrência de melhorias fiscais federativamente com momentos econômicos prósperos e vice-versa, uma vez que a interligação produzida através do fenômeno da globalização alcança tais níveis de interação entre os aspectos político-administrativos e os movimentos dos capitais financeiros, com sobressaltos nas divisas internacionais (maiores detalhes são considerados subsequentemente neste trabalho).

Silva (2017), por sua vez, descreve o significado de Estado federativo, isto é, a instância estatal preconiza combinar o poder político firmado em um tipo de Estado com repartição do enfatizado poder, ocorrendo a estruturação administrativa distribuída politicamente entre as

diferentes instâncias governamentais, a exemplo do Brasil que se constitui na União, estados e Distrito Federal, além dos municípios.

Torna-se importante ressaltar, por seu turno, haver uma ligação não desprezível entre o lugar no campo social de Bourdieu e Ortiz (1983) e as classes sociais na compreensão de Weber (1982), a qual preconiza coexistirem interesses econômicos determinantes na identificação dos grupos postados nos diversos contornos do espaço social, viabilizando o estabelecimento de vínculos conceituais, ainda que bastante sumários e necessitados de maiores aprofundamentos a serem desenvolvidos mais adequadamente no capítulo seguinte.

Uma prerrogativa significativa a este estudo, categoricamente, procede das relações federativas institucionalizadas constitucionalmente para identificação de um tipo de Estado capitalista, ou seja, determinados países se organizam político-administrativamente enquanto distribuição do poder político entre diferentes instâncias com amplitudes distintas na gestão endógena a qualquer território e local dos vários atores no campo social federativamente, sendo plausível destacar no Brasil semelhante descrição, segundo evidências teóricas e empíricas de Silva (2015; 2021).

Regrida-se, a rigor, asseverando o conceito de poder político expresso por Weber (1996), quer dizer, o símbolo do poder está manifesto no Estado que consiste no monopólio oficial e legítimo da violência no interior de um dado território, cuja via estatal é produto de agrupamentos políticos capazes de enquadrar sua capacidade de exercer o poder, sendo pertinente reproduzir semelhante cenário nas distintas instâncias governamentais em uma Federação.

Ressalte-se, por extensão, que Max Weber acrescenta, dentre inúmeros elementos, a ocorrência de tipologias de inserção política convergentes aos tipos puros de dominação, a saber: racional legal, irracionalidade tradicional e a forma carismática de dominação irracional, atributos significativos e fundamentais ao entendimento aqui examinado no nível federativo de Estado.

Um breve esclarecimento weberiano, na verdade, procede da ideia de que as formas de dominação carismática e tradicional são comportamentos irracionais praticados pelos atores em sociedade, isto é, a legitimação enquanto prerrogativa central perseguida por Max Weber encontra na maneira irracional dos indivíduos seguirem um líder ou legitimarem uma autoridade mediante as tradições herdadas ao longo do tempo, repousando em uma dimensão cultural a ser melhor detalhada posteriormente.

Para tanto, reconhece-se que uma Federação reúne unidades subnacionais e o Governo Central, sistematizando níveis de alcance do exercício do poder político no interior de determinado território, havendo características brasileiras de um padrão peculiar de descentralização em termos geográficos, culturais, administrativos, fiscais e políticos, conforme algumas considerações extraídas



do trabalho de Silva (2017).

Assim, uma argumentação acerca da descentralização repousa na repartição do poder político, havendo uma maior ou menor autonomia das unidades subnacionais no sentido da mencionada proporcionalidade do poder decisório, acentuando ser essa explicitação da descentralização política. Já o descentralismo fiscal corresponde a uma maior participação no bolo tributário nacional e mais liberdade na realização dos gastos públicos, conferindo a tal abordagem os elementos fundamentais a serem discutidos no estudo, a partir de contribuições de Gomes e Mac Dowell (2000).

Mencione-se, por seu turno, que os entes federativos brasileiros especialmente, a rigor, escolhem os líderes políticos através do voto individual dos diferentes atores sociais, considerando as preferências do eleitorado acerca da agenda de prioridades dos postulantes aos cargos aos quais tendem a pleitear a cada novo período sucessório, conforme contribuições de Bachrach e Baratz (2011).

Uma explicitação ainda se faz necessária, isto é, o quadro até então brevemente descrito preconiza haver um sistema federativo pautado em traços institucionalmente bastante assimétricos, tanto economicamente como politicamente, viabilizando a consideração da possibilidade de relacionar transferências e intergovernamentais e emprego formal, além da observação do impacto no mercado de trabalho através do cenário pandêmico, o qual é afetado pelas instabilidades políticas.

Resta ainda acentuar, sumariamente, a relevância da escola institucionalista enquanto aparato conceitual fundamental para que se alcance elementos teóricos passíveis da adequada compreensão dos traços obtidos neste estudo, quer dizer, o arcabouço institucional reflete estruturas metodológicas significativas a fim de abarcar os realces apresentados pelo problema de pesquisa a ser explicitado mais adiante, segundo contribuições de Conceição (2002) e Hall e Taylor (2003).

Após esta breve contextualização, na verdade, Henriques e Vasconcelos (2020) apresentam uma análise bastante sintomática acerca do quadro político brasileiro no âmbito do tempo pandêmico atual, quer dizer, os autores suscitam realces capazes de revelar certa desarticulação política pautada, fundamentalmente, no discurso das instâncias governamentais da Federação, lançando luzes relevantes ao aqui proposto.

Assume-se, no entanto, que a instabilidade política no Brasil decorrente da assimetria nos discursos dos gestores espalhados federativamente, provavelmente, produz consequências quanto à proliferação nos casos confirmados e, muito mais dramaticamente, um sobressalto nos índices de óbitos no sentido do aprofundamento do pânico social, impactando no mercado de trabalho formal tendencialmente.

Chelp (2021), por sua vez, publica reportagem que assinala um certo viés de repercussão no

discurso presidencial, quer dizer, o número de óbitos, possivelmente, pode estar associado, em termos de um volume representativo, ao denominado discurso de negação do Presidente da República, revertendo tal fala na perspectiva da busca pela vacinação decorrente das pressões políticas, especialmente dos adversários do pleito sucessório de 2022.

A explicação precedente, na verdade, alcança uma sustentabilidade teórica na perspectiva de Schumpeter (1961), pois o autor preconiza haver um mercado eleitoral enquanto competição envolta nos líderes políticos, ou seja, a mudança de tom do Presidente Bolsonaro pode ser interpretada através da difusão das lideranças, sendo uma prerrogativa representativa admitida no trabalho.

Faz-se necessário ainda enfatizar, categoricamente, que a desarticulação política federativamente, a partir das abordagens de Gomes e Mac Dowell (2000) e Melo (2015), proporciona determinados cenários de conflito provenientes das disputas dos grupos de interesse, acentuando haver possibilidades de tomadas de decisão assimétricas dada a característica descentralizadora do país, as demandas locais e forças presentes nas unidades subnacionais, dentre outros, viabilizando meios analíticos enquanto existência das instabilidades políticas no Brasil.

A descentralização preconizada nos estudos de Silva (2009; 2017), a rigor, suscitam corolários de certa liberdade federativa no sentido de realizar a aplicação dos recursos não vinculados da maneira mais factível no âmbito subnacional, isto é, o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) na condição de algumas das principais fontes de recursos imputadas aos entes estaduais e municipais no país e que podem ser gasto sem haver qualquer aspecto que venha a atrelar seu emprego, esse assume um papel fundamental na geração de emprego e renda nas instâncias mencionadas.

Silva (2015) e Silva et al. (2021), dentre inúmeros trabalhos, mostram a flagrante dependência municipal brasileira em relação ao Fundo de Participação dos Municípios, pois a capacidade própria de geração de recursos é bastante reduzida, além de não ocorrer necessidades das contrapartidas municipais no tocante a uma ligação pré-estabelecida normativamente, diferentemente de outros fundos públicos, conforme destaca Silva (2017) quando se reporta ao fundo associado à educação básica no Brasil.

Portanto, o cenário até então descrito preconiza haver uma provável relação a ser estabelecida entre número de óbitos e o adequado emprego dos recursos, especialmente no plano estadual brasileiro, em que as desarticulações políticas federativamente podem ter ampliado, substancialmente, as mortes constatadas dentro do território nacional ao longo desta pandemia da Covid-19.

Nessas circunstâncias, torna-se factível a proposição de um questionamento orientador para esta pesquisa aqui postada, a saber: as fontes de receitas, o Fundo de Participação dos Estados (FPE)

e o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o apoio político, particularmente, influenciam as Despesas com Saúde (DS) dos estados brasileiros no transcurso do tempo pandêmico, a partir de uma síntese teórica?

A hipótese do estudo prever que o Fundo de Participação dos Estados e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços impactam positivamente nas Despesas com Saúde estaduais e o apoio político repercute negativamente sobre a DS, partindo de condições econômicas e políticas instáveis ao longo da pandemia da Covid-19 no sistema federativo brasileiro, sendo tais nuances amalgamadas pela síntese teórica aqui considerada.

Com efeito, os objetivos do exame científico preconizam, do ponto de vista geral, a preocupação em analisar a influência do FPE, ICMS e o apoio político entre União e estados brasileiros diante da DS durante os meses de março/dezembro de 2020, no contexto da síntese teórica deste estudo. Em termos específicos, pretende-se:

- A] Discutir e sistematizar conceitos dispersos pelas literaturas econômicas e das ciências políticas;
- B] Constituir a variável apoio político como um fator explicativo do cenário fiscal subnacional brasileiro;
- C] Mensurar o comportamento das Despesas com Saúde a partir de instrumentos econométricos ligados aos dados em painel e articular com número de casos e óbitos por Covid-19.

Afinal, este trabalho se encontra dividido em mais um trio de capítulos. A seguir é preocupação tecer algumas considerações sobre os conceitos fundamentais admitidos; posteriormente se almeja recuperar elementos do federalismo fiscal e seu caráter descentralizador; na sequência os aspectos metodológicos e os principais resultados obtidos devem ser evidenciados; o término deste esforço investigativo prever a proposição da guisa de conclusões.

## SUMÁRIO

**PREFÁCIO**

**INTRODUÇÃO**

**BREVES CIRCUNSCRIÇÕES TEÓRICAS: UMA SÍNTESE  
CONCEITUAL A PARTIR DA REVISÃO DA LITERATURA** 12

**NOTAS SOBRE O FEDERALISMO E SEUS DESDOBRAMENTOS  
FISCAIS E POLÍTICOS: UMA SUMÁRIA REVISITAÇÃO TEÓRICA** 28

**EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS: UMA ANÁLISE DOS ESTADOS  
BRASILEIROS NO TEMPO PANDÊMICO DA COVID-19  
(MARÇO/DEZEMBRO 2020)** 42

**A GUIA DE CONCLUSÕES** 58

**REFERÊNCIAS** 61

## **BREVES CIRCUNSCRIÇÕES TEÓRICAS: UMA SÍNTESE CONCEITUAL A PARTIR DA REVISÃO DA LITERATURA**

O capítulo agora iniciado, claramente, procura esforçar-se em explicitar conceitos essenciais ao processo de análise instaurado por ocasião da construção da pesquisa, a qual deve sistematizar razões sintomáticas acerca da importância das perspectivas institucionais na compreensão dos atuais sobressaltos experimentados na presente pandemia, particularmente no campo dos recursos públicos e seus desdobramentos expressos nos bens públicos.

Faz-se necessário acentuar, em princípio, que Weber (1996) define o poder exercido pelo Estado moderno como o agrupamento político monopolista do exercício legítimo da violência dentro de dado território, mostrando, dentre outros aspectos, a existência de regras que possibilitem uma ação estatal enquanto controle das dinâmicas sociais no sentido dos indivíduos se depararem com restrições institucionalmente cristalizadas na sociedade<sup>1</sup>.

Com quanto, Moraes et al. (2003) recuperam da teoria de Max Weber o conceito de Ação social (ponto relevante do modelo weberiano), o qual decorre da ação externa de um indivíduo carregado de sentido próprio, denotando haver expectativas de reação de terceiros. Os valores que significam e / ou podem fornecer novos significados a ação social, a exemplo das regras institucionalizadas pelo Estado moderno.

Esclareça-se, ainda que sumariamente, a elaboração das tomadas de decisão estatais a fim de ordenar os contornos sociais, sistematizando ações carregadas de valores próprios capazes da identificação da postura política da administração pública, seja mais ou menos voltado para o beneficiamento dos seguimentos trabalhistas vis-à-vis empresariais e vice-versa, emergindo prerrogativas peculiares da via estatal.

Assim, Weber (1979) preconiza haver tipos de racionalidades na perspectiva da dominação de homens por outros homens, destacando a maneira irracional tradicional (irracionalidade) associada às tradições recebidas de forma intergeracional, o modo irracional carismático (irracionalidade) advinda da capacidade do líder em exercer sua dominação pela palavra (incluindo termos mágicos religiosos, ou eloquência), reservando ao tipo puro de dominação racional legal firmado nos paradigmas burocráticos, a exemplo do funcionalismo público estatal moderno, conforme Weber (2014) sublinha<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Este estudo procura sintetizar a teoria weberiana e aspectos do modelo institucionalista, especialmente na explicação dos elementos analíticos aqui admitidos.

<sup>2</sup> Tipo puro de dominação weberiano racional legal é capaz de ser vinculado com a teoria institucional formal de North (2001), aspecto passível de recuperação mais adiante no trabalho e se configurando como uma compreensão dos autores desta pesquisa.

A recuperação anterior possibilita destacar uma discussão de cunho weberiano, a qual permite observar que as denominadas irracionalidades tradicional e carismática, na verdade, demonstram um corolário de irracionalidade comportamental dos atores, quer dizer, o seguimento de camadas populares a determinado líder através dos atributos tradicionalmente herdados e/ou mediante algum aspecto de retórica ou terminologias mágicas suscitam nos indivíduos reações a semelhante ação social tangente à irracionalidade.

Sell (2011), categoricamente, enfatiza haver uma quarta forma de dominação em Max Weber consistente com a democracia, em outras palavras, as massas obedecem aos líderes posicionados nos postos parlamentares e ao legitimarem seus mandatos são “silenciados” na perspectiva da autorização democrática para que tais atores possam escolher os caminhos mais adequados aos políticos investidos democraticamente como representantes, daí a existência dos modelos cazarista e plebiscitário.

Nesses termos, o que é relevante procede das diversas maneiras de dominação de homens sobre outros homens, manifestando no Estado a forma legal burocrática de exercer a autoridade a partir de conjecturas normativas formais, ainda que não se possa eliminar a ação social weberiana, na leitura de Moraes et al. (2003), dos significados escritos e chancelados pelo vigor estatal, mostrando que os traços de Max Weber denotam sentido no modo de exercício do poder e da reação dos obedientes a tais contornos de dominação.

Assuma-se, a rigor, que o Estado moderno weberiano preconiza haver realces de insofismáveis traços de dominação racional legal amalgamadora das estruturas burocráticas firmadas em regras formalmente estabelecidas através das normas escritas legalmente e assinaladas, teoricamente, pelo modelo institucional da Nova Economia Institucional (NEI) desenvolvido por North (2001).

Afinal, os traços teóricos aqui apontados procuram estabelecer uma relação não sistematizada na literatura até então, isto é, a ideia de racionalidade legal tendo a burocracia como um tipo dessa, necessariamente, reúne condições de convergir aos princípios institucionais formais em North (2001), cuja compatibilização se torna central para a análise subsequente dos resultados empíricos repousantes neste esforço de pesquisa.

Após tais realces, Melo (2015) salienta ocorrer uma evolução no Brasil acerca da participação dos agentes públicos no interior do Estado moderno, onde o personalismo/particularismo proveniente das decisões políticas no sentido da alocação de trabalhadores na administração pública pautado no patrimonialismo antecipa o paradigma weberiano do profissionalismo imputado ao funcionalismo, havendo intercâmbio monetário entre

administradores do Estado e servidores, atingindo seu limite de exigência laboral no gerencialismo com uma busca pela equiparação entre trabalhadores públicos e privados.

Ressalte-se que a leitura acerca do termo patrimonialismo, a rigor, procede da aceitação de que a autoridade pública constituída legalmente exerce o poder mediante a admissibilidade do particularismo, ou seja, o Estado moderno, pelo menos circunstancialmente, garante mecanismos de recrutamento de pessoal a ser incorporado na administração decorrente de adequações eleitorais, conforme realces de Gomes e Mac Dowell (2000) e Melo (2015).

Com efeito, a perspectiva de Estado, portanto, deve circunscrever nuances de um plano de exercício do poder pautado nas distintas modalidades político-administrativas em níveis diferentes governamentais, a exemplo do sistema federativo caracterizado pela distribuição de competências legalmente atribuídas entre as unidades da Federação, conforme recuperações de Silva (2009; 2017).

Nessas circunstâncias, Silva et al. (2021) permitem acentuar que a estrutura de Estado federativo no Brasil, claramente, preconiza lançar mão do paradigma weberiano que garante condições de trabalho peculiares aos funcionários públicos, haja vista que tais atores possibilitam constituir uma base econômica capaz de reverter quadros de crise, uma vez que a conservação de determinado volume da renda viabiliza a retomada da economia, cujo abismo não se configura de maneira tão profunda<sup>3</sup>.

Os autores supracitados, a rigor, circunscrevem nuances pautadas no consumo enquanto variável ativadora do meio econômico, de sorte que a burocracia weberiana sistematiza um conjunto de recursos humanos habilitados tecnicamente ao exercício das funções estatais, além da existência de meios de pagamento (moeda) passíveis da preservação da demanda efetiva tão relevante aos tempos de instabilidade, semelhantemente ao período pandêmico atual, especialmente em países como o Brasil de características emergentes.

De maneira mais clara, na verdade, aponta-se que a estrutura burocrática antes salientada amalgama inúmeros atores em pleno exercício de atribuições públicas e que recebem salários, cuja preservação desses quadros de funcionários públicos garante, a partir da compreensão aqui explicitada, que em dados cortes espaciais esta massa salarial se configura como base econômica da qual é possível uma retomada dos padrões de crescimento da renda agregada posteriormente a um momento recessivo, conforme Silva et al. (2021).

A versão patrimonialista vis-à-vis o modelo gerencial, por seu turno, não parece descrever formatos administrativos públicos salutares, isto é, no patrimonialismo os recursos humanos se conformam com níveis técnicos inferiores, apesar da garantia de fluxo monetário endógeno aos

---

<sup>3</sup> Síntese teórica advinda de linha de pesquisa em que os proponentes desta investigação são participantes.

diferentes cortes espaciais, normalmente municípios revelam tais contornos, conforme sinalizações de Gomes e Mac Dowell (2000) e Melo (2015)<sup>4</sup>.

Os autores supracitados permitem asseverar os corolários patrimonialistas enquanto alicerce teórico na leitura de Holanda (1995), isto é, este clássico dos pensamentos sociológicos e políticos brasileiros lança mão dos conceitos de “homem cordial” e “espírito aventureiro”, os quais identificam, respectivamente, o primeiro a visão cultural do brasileiro na perspectiva do personalismo e o segundo acentua haver uma indolência laboral divergente da inclinação produtiva do trabalho.

A referência a obra “Raízes do Brasil”, necessariamente, assume como um pano de fundo bastante relevante quanto à compreensão comportamental do funcionalismo público no país e, conseqüentemente, inúmeras críticas presentes na literatura, especialmente econômica e da própria ciência política, tentando mostrar a impertinência da conservação dos elevados gastos com funcionários públicos, pelo menos no atual modelo de gestão federativamente, havendo, todavia, demandas de setores da sociedade para adequações institucionais formais, a partir de nuances decorrentes do estudo de Franco (2006).

A visão gerencial, via de regra, tem a prerrogativa de exibir traços mais profundos da gestão de pessoas, em que a exigência de produtividade laboral advoga, necessariamente, o fim da estabilidade do servidor público, aspecto esse economicamente implausível para países como o Brasil, pelo menos por hipótese, pois nas fases de turbulência econômica políticas anticíclicas não partiriam de uma base econômica já existente na perspectiva da geração de demanda, fato esse visivelmente impertinente no âmbito da formulação das expectativas empresariais, segundo apontamentos de Silva (2009) e Silva et al. (2021)<sup>5</sup>.

Afinal, a escolha do paradigma weberiano da racionalidade burocrática legal, na leitura de Weber (2014), traz como elemento profissional dos agentes que exercem funções no interior do Estado moderno uma importância significativa, formando recursos humanos adequados e alocados via seleções passíveis da contratação de trabalhadores com níveis de escolaridade plausíveis, bem como a ocorrência de garantia da conservação dos empregos mesmo na crise<sup>6</sup>.

Faz-se necessário salientar, por extensão, que o recrutamento seletivo da força de trabalho para enquadrar agentes na condição de funcionários públicos, a rigor, admite a prerrogativa do grau de escolaridade, cuja marcação social a ser assumida teoricamente, dentre outros modelos analíticos, pode perpassar pelas considerações de Pierre Bourdieu em termos da ideia de capital escolar.

---

<sup>4</sup> O patrimonialismo é teoricamente convergente às instituições informais a serem destacadas mais adiante na pesquisa, de acordo com a compreensão dos autores deste estudo.

<sup>5</sup> Para maiores detalhes consultar Silva et al. (2021) em seu capítulo 3.



Torna-se plausível uma aceitação conceitual importante, isto é, Bourdieu (2009) lança mão da denominada teoria dos capitais a partir da percepção do subjetivismo vis-à-vis objetivismo, em que é pertinente resgatar a ideia de capital enquanto perspectiva objetiva no sentido da subjetivação dos indivíduos em sociedade, sendo de bom alvitre mencionar a compreensão do autor acerca dos mencionados capitais econômicos, simbólicos, escolares, etc.

Assim, a escolaridade é uma prática material objetiva, a qual é posta em contato diante da formação das titulações individuais no bojo da sociedade, acentuando ocorrer simbolicamente assimetrias entre atores enquanto maior ou menor grau de capital escolar, implicando, fortemente, no meio social moderno, destacando agentes com níveis intelectuais diferenciados e, cuja penetração nas distintas esferas da vida, conforme terminologia de Weber (1979, ), pode retratar a relevância do capital escolar.

Em suma, Bourdieu (2009) possibilita vincular a teoria da burocracia weberiana no plano do Estado moderno frente ao grau de profissionalismo do funcionalismo no contexto da revisitação teórica aqui presente, admitindo, categoricamente, que a exigência de atores dotados de determinado cabedal formativo no sentido do cumprimento de tipos específicos de atribuições públicas é essencial, daí a importância da seleção via concurso público, fato esse, provavelmente, decisivo para o recrutamento de trabalhadores com escolaridade mais expressiva.

Assuma-se, categoricamente, que a aproximação de Max Weber e Pierre Bourdieu perpassa haver na esteira do Estado moderno, particularmente, a questão do capital escolar viabilizador de meios técnicos apropriados para que os atores possam ocupar cargos na administração pública, sendo pertinente a ocorrência de seleção a fim de recrutamento dos profissionais mais hábeis no sentido do exercício funcional, justificando a vinculação das teorias antes enfatizadas.

Uma ressalva adicional ainda se faz necessária, claramente, a não aceitação da tese gerencial decorre da frágil e não sistematizada ordenação objetiva quanto ao recrutamento de trabalhadores, haja vista que os critérios de seleção dos trabalhadores encontram, possivelmente, uma prerrogativa subjetiva que se distingue da objetiva consideração dos títulos e conhecimento obtidos via avaliações constantes nos processos seletivos, permitindo, porém, combinar Bourdieu e Weber a tal contexto analítico.

Dito isso, os autores possibilitam asseverar uma leitura da realidade pautada no denominado culturalismo, quer dizer, questões culturais subjetivas (no sentido da particularidade imputada a um grupo social específico) exercem influências relevantes sobre as condições objetivas repousantes no cenário econômico. Bourdieu e Ortiz (1983) identificam nuances de subjetivação demarcadas no

---

<sup>6</sup> Argumento destacado em virtude do atual tempo pandêmico.

*habitus*, demonstrando corolários significativos socialmente e peculiares a cada agrupamento social.

Nesse sentido, Pierre Bourdieu traz como contribuição um olhar diverso entre organizações sociais, sendo plausível atestar o seguinte exemplo associado ao capital escolar: a formação universitária durante muito tempo apresentava uma condição de destacamento não somente econômico como também prestígio social em lugares com reduzida escolaridade, sendo diverso tal significado nos cortes espaciais mais complexos socialmente e economicamente, a exemplo de grandes e pequenas cidades.

Max Weber, por seu turno, descreve adequadamente os efeitos culturais no plano econômico, especialmente quando faz emergir seu consagrado trabalho “a Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, revelando uma significação social firmada nos contornos religiosos, a exemplo da sociedade tradicional medieval de orientação Católica vis-à-vis o espírito empreendedor capitalista robustamente alicerçado no Calvinismo.

Weber (2013) demonstra que o fortalecimento econômico capitalista possui origens sintomáticas na mudança de pensamento cultural europeu, cuja doutrina da predestinação impulsiona homens a acumularem bens materiais com um discurso de indivíduos predestinados a glória eterna e que já se pode obter tais louros na vida presente, cuja comprovação é a prosperidade no ramo dos negócios e acumulação das riquezas.

Portanto, os sumários argumentos circunscrevem representativos realces de um contexto cultural influenciador do meio econômico, em outros termos, o lado econômico não se estrutura como a causa das determinações e sim ocorre uma inversão de causalidade, fato esse explicitado no trabalho de Silva et al. (2021), permitindo tecer inclusive críticas a outros modelos de análise pautados na colocação da economia como fator em última instância na cadeia explicativa.

Após essas sumárias explicitações, cabe destacar os aspectos da teoria institucionalista que, em comunhão com os elementos até então apontados, sustentam conceitualmente este estudo, tendo em vista que a consideração do modelo analítico institucional deve amalgamar, mais enfaticamente, o contexto federativo brasileiro e seus desdobramentos descentralizadores fiscalmente, dando o tom argumentativo indispensável ao posterior enquadramento empírico e o consequente exame de semelhantes corolários.

Torna-se cabível iniciar pelo estudo de Veblen (1988), o qual, dentre diversos conceitos, exprime a ideia de tradição, *habitus* e regras, de modo que esses elementos são cruciais no sentido da presença das instituições enquanto marcações sociais capazes de estabelecer normas de conduta a serem praticadas pelos atores, além de compatibilizações teóricas com autores clássicos da própria sociologia<sup>7</sup>.

Assim, Silva et al. (2021) protagonizam uma espécie de intersecção teórica entre Pierre

Bourdieu e Thorstein Veblen, ou seja, os autores compatibilizam suas leituras de sociedade na medida que admitem haver o *habitus*, o qual é o acúmulo de experiências vivenciadas pelos agentes, mormente em grupo. Explicando determinados aspectos da atualidade, inclusive demarcando alguns atributos institucionais sintomáticos a serem melhor explicitados mais adiante.

Já no que toca às tradições, mesmo não se negligenciando diferenças teóricas significativas, faz-se necessário apenas asseverar que Weber e Veblen concordam que a transmissão de valores de maneira intergeracional assume uma característica emblemática, principalmente no tocante aos contornos culturais fortemente presentes na formulação das instituições formais a serem aplicadas no adequado controle social, não se configurando no ponto passível de aceitação neste estudo<sup>8</sup>.

Assim, é importante salientar que Veblen (1988), na verdade, enquadra-se neste estudo na perspectiva de seus conceitos de *habitus* e tradições herdadas historicamente convergirem, ao menos na leitura teórica aqui empreendida, aos modelos de Weber e Bourdieu, demonstrando que autores consagrados no campo sociológico podem compatibilizar percepções peculiares ao pensamento institucional, dando mostras da plausibilidade repousante na investigação aqui postada.

Portanto, admite-se como conceito primordial a investigação em curso, categoricamente, a questão das regras limitadoras das ações dos indivíduos, pois tais regulamentações são capazes de restringir movimentos destoantes socialmente, lançando mão da necessidade da explicitação da figura teórica do Neo-institucionalismo presente, entre outros autores, no pensamento de North (2001).

O autor supracitado, particularmente, acentua que as instituições são regras do jogo, quer dizer, a sociedade é simbolizada como uma espécie de jogo e os jogadores são todos aqueles atuantes nos diferentes ramos sociais, sendo indispensável a elaboração de regras restritivas a fim de demarcar, apropriadamente, os limites institucionais restritivos de eventuais transgressões.

North (2001), por sua vez, ainda considera instituições como passíveis de explicitações formais e informais, nas quais, respectivamente, as primeiras correspondem às leis escritas e as segundas significam os valores, cultura, costumes, dentre outros, de maneira que a força institucional parte de semelhantes traços caracterizadores, suscitando diversos modelos teóricos como consequência da aceitação anteriormente mencionada, sendo de bom alvitre tecer breves ressalvas a seguir.

Antes, porém, é pertinente ressaltar que Conceição (2002) e Gala (2003) mostram que no plano social, particularmente, há um processo interativo significativo estabelecido entre os agentes, apontando que as regras enfatizadas aludem ocorrer necessidades da instauração de instituições restritivas dos

<sup>7</sup> Assevere-se que Thorstein Veblen menciona conceitos que encontram ressonância em autores clássicos da teoria sociológica, aspecto esse apontado, ainda que de maneira breve neste estudo.

<sup>8</sup> É importante mencionar que tais contornos significam e, eventualmente, podem dar novo significado aos planos sociais, econômicos e políticos.

movimentos individuais.

De fato, os autores recordam que tais contornos institucionais são provenientes não apenas do processo interativo, entretanto, a percepção de Douglass North decorre da aceitação da trajetória histórica como um fator determinante e capaz da modificação do ambiente, notadamente pelas heranças herdadas socialmente, compatibilizando com a questão do *habitus* sublinhado por Veblen (1988).

Afinal, Conceição (2002) ao resgatar a teoria institucionalista, peculiarmente, revela que o antigo institucionalismo e novo institucionalismo, dentre outros elementos fundamentais, convergem na perspectiva da concordância do fator trajetória passível de implicar na sociedade no presente, demonstrando haver variações metodológicas, por exemplo, na incorporação de traços ortodoxos pela teoria institucional de Douglass North<sup>9</sup>.

Faz-se necessário descrever brevemente algumas variantes do Neo-institucionalismo, cuja vertente da escolha racional traduz que os agentes possuem preferências, as quais se associam ao comportamento transitivo, elencando em seus conjuntos de preferências àquelas de que mais gostam em detrimento das que menos preferem, estabelecendo uma ordenação e sendo uma propriedade relevante, conforme resgate de Hall e Taylor (2003).

Além dessas, os autores apontam a questão do comportamento coletivo capaz de conduzir a níveis não eficientes de Pareto dado as preferências individuais; subsequentemente, o cálculo de estratégias e a possibilidade de formulação de instituições cooperativas conformam hipóteses do modelo da escolha racional, assumindo uma vertente do Neo-institucionalismo bastante representativa.

Assim, a corrente preconiza admitir uma preocupação com o comportamento dos agentes políticos, os quais, racionalmente, formulam/calculam estratégias no processo interativo, além da possibilidade da elaboração de instituições capazes de gerar cooperação entre atores, especialmente no campo da tomada de decisões, notadamente a fim de alcançar resultados eficientes de Pareto.

Seguindo o raciocínio, Hall e Taylor (2003) apresentam o institucionalismo histórico, o qual assevera que as instituições são preconizadas como aspectos passíveis da análise de calculadora ou cultura, em outras palavras, a escola prever ser possível examinar comportamentos vis-à-vis contexto interpretativo, envolvendo cenários capazes da consideração das propriedades: trajetória, ideias e desenvolvimento sócio/econômico.

---

<sup>9</sup> Entende-se por ortodoxia para este estudo, exclusivamente, o cabedal teórico e metodológico do pensamento Neoclássico (os marginalistas, que admitem a denominada filosofia utilitarista) da teoria econômica, cuja escola encontra ressonância em outros ramos do conhecimento científico, não sendo exceção as ciências políticas e econômicas.

Ressalte-se que a trajetória (*path dependent*) diz respeito ao percurso histórico das ações dos agentes, os quais, por sua vez, são amalgamados pelos contextos institucionais determinísticos via procedimentos, protocolos, dentre outros, sendo pertinente atribuir tal corolário ao conceito de *habitus* apontado no estudo de Veblen (1988), acentuando haver o acúmulo das experiências recebidas socialmente ao longo da história.

Hall e Taylor (2003) acrescentam que o desenvolvimento social e econômico e as ideias dos agentes implicam, dramaticamente, nos processos decisórios individuais, problematizando a racionalidade no sentido da formulação de preferências, tomando como referência a denominada função de densidade de preferências, onde se assume o denominado bem-estar.

Afonso (2003) e Condé (2004), claramente, analisam o bem-estar através da soma individual das preferências dos agentes racionalmente observáveis, mostrando, especificamente, que as escolhas da escolha racional e o institucionalismo histórico, respectivamente, são assimétricas no seu conjunto teórico, demarcando incrementos de fatores considerados pela segunda diante do mero racionalismo comportamental dos atores constante na primeira.

Hall e Taylor (2003), por seu turno, assinalam ainda a existência da escola ligada ao institucionalismo sociológico, a qual problematiza elementos das vertentes da escolha racional e o institucionalismo histórico, demarcando haver o incremento de aspectos simbólicos associados aos traços de procedimentos, protocolos, dentre outros, conformando nas bases teóricas fundamentais para a mencionada corrente do Neo-institucionalismo.

Com efeito, uma característica sintomática decorre da interconexão preconizada entre instituições formais e informais, quer dizer, a separação desenvolvida no campo teórico da ciência política e observada, precisamente no estudo de North (2001), não se acomoda teoricamente ao institucionalismo sociológico, haja vista que o elemento simbólico implica representativamente no terreno objetivo.

Bourdieu (2009), categoricamente, possibilita asseverar que o capital simbólico capaz de orientar os movimentos sociais objetivos pode repercutir na realidade cristalizada socialmente, ou seja, a significação atribuída a cada elemento fornece um cabedal de signos construtores, provavelmente, das instituições enquanto corolário mais amplo, não havendo maiores distinções formais e informais<sup>10</sup>.

Entretanto, torna-se cabível admitir enfaticamente a escolha pela leitura de North (2001) acerca da compreensão de instituição para este trabalho, uma vez que os aspectos federativos brasileiros a serem examinados, ao menos por hipótese, adequam-se plausivelmente às pretensões institucionais em funcionamento no país, notadamente a partir da consideração dos conceitos de incertezas e custos de transação mais apropriadamente explicitados a seguir.

Assim, Silva (2009) recupera da teoria institucional, mais precisamente da Nova Economia Institucional, a ideia de incertezas associadas ao parâmetro de imprevisibilidade que os sistemas econômicos, políticos e sociais tendem a se deparar, isto é, assume-se que os agentes estão amalgamados em um ambiente incerto passível da exigência de elementos críveis capazes da redução do futuro incerto.

O autor supracitado, por sua vez, resgata a corrente teórica Novo-Clássica firmada em fundamentos ligados à reputação e credibilidade do agente Governo, quer dizer, para a teoria o fator perturbação e causador de instabilidade corresponde ao setor público, uma vez que esse produz incertezas devido à inclinação governamental em surpreender os agentes privados, sendo necessário a criação de mecanismos restritivos das ações da autoridade governamental<sup>11</sup>.

Contrariamente a tais nuances, a percepção de Keynes (1985) assinala haver incertezas na economia capitalista, incapazes do alcance de determinadas certezas diante do futuro, mesmo que se utilizem instrumentos quantitativos avançados do ponto de vista probabilístico, a chance da obtenção de evidências plausíveis é visivelmente diminuta, sendo pertinente tecer alguns breves comentários.

Com quanto, a inversão de causalidade proveniente do conjunto de hipóteses presentes no arcabouço teórico da Lei de Say, necessariamente, admite haver a determinação da renda pela decisão de gasto (princípio da demanda efetiva), em que a denominada oferta efetiva deve responder às expectativas a respeito do comportamento da demanda nocional, asseverando observar possíveis sobressaltos econômicos determinados em última instância por reverberações dos agentes dentro do contexto social e político.

Keynes (1985), via de regra, problematiza o modelo clássico acerca da hipótese da moeda como meio de troca (ativo utilizado para o efeito transação). O autor permite atribuir, dado ambiente de incertezas da economia capitalista, a denominada preferência pela liquidez, onde os agentes reteriam moeda de forma precaucional, acentuando como característica da moeda a chamada reserva de valor, implicando decisivamente no terreno econômico enquanto elemento desencadeador de instabilidades ou a reversão de quadros turbulentos<sup>12</sup>.

Silva (2017), a rigor, toma como referência semelhante debate e procura construir uma síntese teórica na qual a hipótese de instabilidade financeira de Minsky ganha ares de importância fundamental, pois os agentes vivem de maneira cíclica e as incertezas emergem de cenários alternados entre prósperos vis-à-vis instáveis, cujo elemento desenvolvido por Keynes (1985) e passível de explicar sobressaltos sistêmicos decorre do conceito de eficiência marginal do capital<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> É de bom alvitre acentuar que as nuances apontadas em termos da associação entre as vertentes teóricas, tão somente, almejam mostrar a necessidade de tecer vinculações conceituais para que seja possível construir o modelo analítico a ser utilizado no trabalho.

A perspectiva da eficiência marginal do capital, categoricamente, acentua que o destacado conceito possibilita orientar a dinâmica econômica, a própria oscilação do nível de produção, emprego, renda e consumo agregadamente, sinalizando haver um ambiente mais ou menos incerto, demandando, a partir das leituras de Conceição (2002) e Gala (2003), o advento de marcos institucionais fundamentais ao possível viés de redução tendencial das incertezas.

De maneira mais clara, Silva (2017), em sua síntese teórica, mostra que a eficiência marginal do capital sinaliza o grau de expectativas empresariais, pois a taxa de juros básica fixada pela autoridade monetária permite perceber se o ambiente macroeconômico se encontra em um tendencial momento de estabilidade ou turbulência, convergindo com a hipótese da instabilidade financeira de Minsky (1986) antes apontada no estudo.

Afinal, os arranjos institucionais permitem o arrefecimento dos denominados custos de transação, os quais, segundo Peres (2007), significam ônus procedentes do processo interativo, mais precisamente decorrente das relações envoltas na esfera da negociação, coordenação, dentre outros, demarcando contornos impeditivos ao alcance do equilíbrio eficiente.

Saliente-se, todavia, que tais custos de transação preconizam a ocorrência de ineficiência, pois os ruídos interativos produzidos pelas diferentes instâncias sociais, econômicas e políticas, claramente, demandam instituições capazes de diminuir os efeitos implausíveis do enfatizado ônus, conforme apontamentos apresentados por Conceição (2002) ao examinar determinadas conjecturas da economia brasileira.

De maneira mais específica, o autor supracitado assevera que o Brasil, semelhantemente ao vislumbrado mundo a fora, requer a presença de agências reguladoras nas diferentes esferas dos ambientes sociais e econômicos, a exemplo das agências nacionais reguladoras do petróleo, energia elétrica, telecomunicações, recursos hídricos, dentre outros, sublinhando ser factível o Governo Federal exercer certo controle em áreas estratégicas propriedades do mercado e não do Estado mediante processo anterior das privatizações.

É de bom alvitre acentuar que os custos de transação ocorrem, na verdade, a partir das consequências interativas provenientes das relações de mercado, ou seja, prestadores de serviço e usuários, para ficar no exemplo das agências reguladoras, estabelecem uma relação de troca com a percepção governamental no sentido de fixar normas impeditivas do aumento desproporcional dos preços dos serviços fundamentais, assumindo o papel de árbitro identificado como atribuição essencial prevista no resgate de Silva (2009).

---

<sup>11</sup> O modelo Novo-Clássico lança mão da denominada cláusula “como se”, a qual admite que os agentes possuem uma percepção de leitura sistêmica de tal magnitude que é como se fosse uma espécie de capacidade do cálculo simultâneo de inúmeras equações com diversas variáveis, conforme ressalta Klammer (1988).

<sup>12</sup> Carvalho et al. (2007) mostram que o modelo ortodoxo entende a moeda como utilização para o mero efeito transação, aspecto diverso observado em Keynes, daí a importância da identificação clara da hipótese keynesiana de moeda.

<sup>13</sup> Aspecto já sumarizado neste estudo.

Portanto, faz-se necessário atestar que a recuperação do conceito de custos de transação, via de regra, preconiza admitir que tais ônus tendem a implicar significativamente no âmbito federativo, com viés descentralizador, sendo um aspecto fortemente observável no contexto atual da pandemia, a qual, possivelmente, revela uma tendencial desarticulação entre as unidades governamentais integrantes, demonstrando, ao menos por hipótese, uma inclinação a ocorrência de representativo custo de transação durante este processo pandêmico<sup>14</sup>.

Destaque-se, adicionalmente, que Miguel (2005) realiza síntese teórica acerca do modelo democrático relevante para esta pesquisa, ou seja, o mapeamento das diferentes escolas da teoria política faz referência ao modelo SchumpeterDahl, o qual sinaliza ocorrer um mercado eleitoral em que líderes surgem para demandar eleitores na perspectiva de seus votos e, a rigor, vencer disputas político/eleitorais no plano da concorrência entre elites diante das massas, conforme realces preconizados por Schumpeter (1961).

O processo antes sublinhado, na verdade, suscita a necessidade do acréscimo conceitual de alianças políticas para identificar, de forma mais cristalina, como os grupos de interesse atuam no contexto social, especialmente em nível parlamentar. Offe (1984 b), necessariamente, oferta o conceito de ingovernabilidade capaz de ilustrar o estabelecimento de alianças políticas passíveis da sustentação de uma base sólida imputada ao Governo enquanto condição indispensável à aprovação das prerrogativas de agenda, de acordo com contribuições de Lopreato (2007) e Bachrach e Baratz (2011).

Assim, Offe (1984 a) atribui ao terreno das alianças políticas elementos capazes de sistematizar a ideia de governabilidade do Governo, quer dizer, grupos representantes das diferentes perspectivas ideológicas firmadas nas correntes liberais, conservadoras, representantes de agrupamentos religiosos (conceito de partidos competitivos), dentre outros, tais vertentes políticas se unem para garantir apoio político e possibilidades da aprovação das pautas constantes na agenda governamental.

Normalmente, as alianças antes mencionadas correspondem ao conjunto de acordos políticos a fim de garantir a aprovação dos projetos advindos da porção executiva do Estado capitalista, na leitura de Silva (2017), cuja contrapartida é a possibilidade do Presidente da República e, por extensão Governadores dos estados e Distrito Federal (DF), bem como Prefeitos dos municípios no Brasil, categoricamente, negociarem cargos públicos comissionados como atendimento das demandas dos apoiadores firmados durante o pleito eleitoral, conforme destaques de Limongi e Figueiredo (1998).

---

<sup>14</sup> Para maiores detalhes consultar capítulo seguinte desta investigação.



Com efeito, esta característica de coalizão política apontada pelos autores supracitados, na verdade, indica uma tendência institucional informal capaz de fazer convergir, pelo menos teoricamente, aos conceitos de “homem cordial” e “espírito aventureiro” na tentativa de explicar a relação de acordos políticos federativamente, produzindo, talvez, a inclinação subnacional brasileira enquanto diminuta condição de oferta de atores tecnicamente hábeis para o exercício laboral atrelada ao funcionalismo público.

Nessas circunstâncias, Gomes e Mac Dowel (2000) e Melo (2015) combinam resultados teóricos explicativos dos contornos mencionados, cuja explicitação proporciona a compreensão na qual a operação das instituições informais atua fortemente na esfera fiscal e política brasileira particularmente, sendo pertinente o advento das instituições formais para corrigir as inconsistências herdadas historicamente (pelo menos minimamente), constituindo dessa forma a combinação conceitual fundamental ao alcance dos aspectos aqui desenvolvidos enquanto entendimento repousante no estudo.

Acentue-se, na verdade, uma compreensão teórica crucial para que se vincule a análise aqui preconizada, quer dizer, Sell (2011) ao recuperar o sentido de democracia em Max Weber recorda haver a necessidade pela legitimação, problematizando hipóteses voltadas ao terreno da aceitação de governabilidade sugerida por Offe (1984 a) como a prerrogativa central do Estado capitalista moderno.

De fato, Sell (2011) permite transparecer que as massas ao obedecerem aos líderes, independentemente da forma de dominação a que se atribua, particularmente, não exercem qualquer tipo de contestação e, conseqüentemente, não estabelecem acordos para o estabelecimento de apoio às agendas governamentais, demonstrando que o perfil democrático a ser considerado reflete concorrência entre as elites políticas (competição por votos de eleitores apáticos), conforme Schumpeter (1961) admite.

Portanto, a combinação teórica democrática entre Weber e Schumpeter possibilita asseverar, claramente, que o mercado eleitoral decorrente da existência do sufrágio universal garante a disputa por votos junto às massas, sem que para tal cenário haja maiores necessidades de convencimento, ou seja, a obediência ao líder é uma característica factível e quase intransponível, consolidando as bases teóricas sustentadoras ao contexto pandêmico aqui apontado.

Um esclarecimento mais clamoroso acerca do comportamento das massas, via de regra, pode ser resgatado no trabalho de Michels (1982), cujo autor permite contribuir com esta síntese teórica na medida que descreve como as massas tendem a um comportamento marcado pela docilidade obediente ao menor sinal proveniente do líder, contrariedade aos críticos da autoridade investida e veneração ao pronunciar o nome da enfatizada personalidade representativa.

A hipótese adicional proposta por Michels (1982) em torno do comportamento das massas, precisamente, reforça o modelo explicativo aqui desenvolvido sumariamente e que associa os traços democráticos de Weber e Schumpeter, cuja preocupação é, tão somente, descrever através da literatura nuances capazes de revelar uma formulação conceitual a ser aplicada na análise empírica realizada posteriormente nesta pesquisa.

Uma derradeira explicitação, na verdade, procede das prerrogativas institucionais capazes de resolver os problemas de assimetria de informações (incertezas) e custos de transação implicadores, de forma implausível, no denominado equilíbrio eficiente de Pareto, cuja reverberação tende a repousar nas finanças públicas federativamente, gerando consequências na gestão das políticas públicas localmente.

A importância a tais características decorre, entre inúmeros aspectos passíveis de ressalva, a admissibilidade dos conceitos de assimetria de informações e a presença emblemática dos aportes “perigo moral” e “seleção adversa”, além de ser plausível acentuar como substancial relevância a leitura Novo-Clássica repousante na já apontada “cláusula como se”.

Com efeito, seleção adversa é um conceito representativo da teoria microeconômica capaz de identificar assimetrias de informação entre ofertantes e demandantes em um determinado mercado, cujo exemplo mais destacado nos livros textos pode ser proveniente do mercado de carros bons e ruins apontado por Varian (2003), onde os compradores não reconhecem imediatamente a tipologia do veículo, informação de domínio exclusivo dos vendedores.

A ilustração precedente resguarda, por extensão, que os bens mencionados permitem a prática de preços correspondentes a semelhantes relações mercantis, havendo, entretanto, um preço médio intermediário entre carros bons (preço mais alto) e ruins (preço mais reduzido), de modo que os ofertantes de veículos melhores se negam a comercializar seus produtos a preços menores, gerando como seleção adversa, conseqüentemente, a comercialização de carros ruins e, portanto, tendendo a uma destruição do mercado por hipótese.

Melo (2015), por seu turno, assevera que a ideia de seleção adversa pode ser constatada federativamente no Brasil, claramente, pela não contrapartida fiscal municipal no país em resposta aos repasses não vinculados verticalmente transferidos da União aos entes municipais, tornando pouco propensos a recolher tributos próprios localmente, caracterizando seleção adversa pela descentralização fiscal institucionalmente em termos informais mais contundente em detrimento das regras formais, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo considerações de Luna et al. (2017).

Adicionalmente, o perigo moral (risco moral) diz respeito à possibilidade de modificação comportamental de um dos agentes envolvidos em uma transação econômica, em que uma das partes

possui informações privilegiadas ou mais seguras comparativamente a outra parte do processo de troca microeconômica, conforme descrição de Varian (2003).

A aplicabilidade conceitual no campo da administração pública, ou mais particularmente na esfera federativa descentralizada, necessariamente, reproduz um quadro decisório bastante preocupante se não houver uma capacidade institucional formal de proporção tal que limite determinados comportamentos passíveis de alteração como decorrência das práticas institucionais informais.

A explicitação é bastante factível, quer dizer, as políticas locais de viés patrimonialistas/clientelistas resguardam fortemente o perigo moral, pois as práticas procedentes dos acordos eleitorais a fim da nomeação dos cargos comissionados indicam a supremacia dos ajustamentos políticos em detrimento do tecnicismo econômico e / ou administrativo, acentuando aos parâmetros institucionais formais nuances que possam implicar na aceitação conceitual de “homem cordial” e “espírito aventureiro” propostos por Holanda (1995).

Afinal de contas, a denominada “cláusula como se” descrita no trabalho de Klamer (1988) permite aos atores dotados da capacidade decisória federativamente, ao menos por hipótese, a observação das condições de mercado e evitarem e, no limite, eliminarem qualquer ação governamental perturbadora da estabilidade econômica obtida através do sistema de preços determinante ao alcance do equilíbrio de mercado.

Entretanto, o equilíbrio eficiente de mercado sofre interferências importantes decorrentes dos custos de transação provocados pelo processo interativo social, na leitura de Peres (2007), cuja expectativa racional dos agentes sustenta haver a necessidade da reputação e credibilidade das autoridades governamentais no cumprimento das promessas presentes no discurso político, evitando surpreender os agentes econômicos integralmente, a partir da recuperação teórica de Schio et al. (2020).

Assim, a corrente institucionalista liderada por North (2001) possibilita construir um conjunto de normas formais capazes de reduzir e, no limite, eliminar tais fatores perturbadores do tendencial equilíbrio eficiente paretiano, cujos custos de transação e incertezas e procedentes de um ambiente assimétrico do ponto de vista das informações, sendo uma preocupação bastante evidente e repousante no sistema federativo brasileiro em particular, suscitando haver determinadas conjecturas passíveis de reflexão no capítulo subsequente do trabalho.

Portanto, metodologicamente se pretende esclarecer como, federativamente, a administração nacional brasileira tem dialogado com as gestões subnacionais, atribuindo a tal explicação, na verdade, a concorrência das elites no contexto do mercado eleitoral e o apoio político construídos entre as mencionadas instâncias governamentais, permitindo constituir instituições informais

sustentadoras das observações apontadas e vislumbradas, quantitativamente, através das denominadas variáveis *dummys* para medir os aspectos políticos aqui ventilados, realces a serem explicitados posteriormente na análise.

Um esclarecimento derradeiro no capítulo atual, peculiarmente, sustenta que a combinação teórica de Max Weber e o institucionalismo procedente da NEI remonta uma tendencial aproximação da ideia weberiana de dominação racional legal burocrática em específico e as instituições formais propostas por North (2001), além da associação das formas de dominação irracionais tradicional e carismática diante das instituições informais, de sorte que tal vinculação, ainda que não tomada diretamente, reúne alguns significados teóricos justificadores da escolha metodologicamente explicitada.

Assim, os aportes teóricos resgatados em volume não desprezível, a rigor, exprimem contextos necessários a introdução analítica de uma ligação de modelos tão distintos e que não se acomodam diretamente em suas constituições metodológicas. No entanto, o esforço de revisitação da literatura preconiza coexistir elementos capazes de uma compatibilização, daí a opção em sistematizar uma circunscrição conceitual aos moldes da realização neste capítulo, sendo essa a razão a semelhantes fins.

Afinal, os aparatos conceituais aqui sumarizados, via de regra, fornecem uma ambientação teórica fundamental ao adequado transcurso investigativo, de sorte que as circunscrições apontadas permitem mergulhar, ainda que de maneira sintética, em aspectos federativos e seus desdobramentos fiscais e políticos capazes de sustentar teoricamente as expectativas empíricas a serem esmiuçadas no capítulo 2 desta discussão.

## **NOTAS SOBRE O FEDERALISMO E SEUS DESDOBRAMENTOS FISCAIS E POLÍTICOS: UMA SUMÁRIA REVISITAÇÃO TEÓRICA**

O capítulo agora inaugurado, precisamente, pretende apresentar alguns traços representativos enquanto aspectos de articulação federativa no Brasil, mostrando como a relação entre os poderes constitucionalmente instituídos são vinculados e como tais contornos podem revelar inconsistências político-administrativas na condução de medidas em um tempo pandêmico.

Diniz (2001), por sua vez, na discussão sobre a reforma do Estado capitalista no contexto da globalização no último quartel do século XX, na verdade, chancela que a tese econômica ortodoxa defensora do livre mercado e do advento ideológico do Estado mínimo, claramente, não passa de uma inverossímil leitura da vertente teórica econômica não simpática à atuação estatal no fluxo natural dos mercados, encontrando um esgotamento conceitual relevante.

A autora permite enfatizar que o custo político ao alcance de determinados aspectos não é desprezível, isto é, a conservação de um mercado com liberdade representativa implica na necessidade de esforços políticos no sentido de restringir eventuais movimentos sociais contestadores e capazes de colocar em risco as agendas favorecedoras do mercado, de acordo com nuances de Soares (1995).

A autora supracitada preconiza ocorrer um desajuste social, notadamente na América Latina e no Brasil por consequência, cujo avanço neoliberal produz um alargamento das diferenças sociais entre as classes, havendo por parte do Estado inclinações mais contundentes na perspectiva da formulação de políticas públicas voltadas para o social de maneira mais sistemática.

Já Arretche (2004) reforça a argumentação precedente, a rigor, partindo da ideia crítica de que a formulação de políticas sociais envolve um desenho focalizado, quer dizer, além da proposição de políticas específicas o alcance é característico de contornos da não focalização a determinado público alvo e com restrita participação, ou ainda uma diferenciação significativa no processo de elaboração das políticas públicas.

Uma questão fundamental que aparece na atualidade procede da denominada crise da democracia, a partir de Bresser-Pereira (2020), cujo autor traz ao centro deste debate um elemento essencial decorrente do fracasso neoliberal, isto é, a postura ideológica acaba por repercutir no surgimento de teses e discursos ditatoriais, a exemplo da emergência da direita populista.

Bresser-Pereira (2020), na verdade, reforça a explicitação de Soares (1995) e Arretche (2004), pelo menos em certo sentido, haja vista que o problema identificado se sustenta nos sobressaltos econômicos e, principalmente, na pujante desigualdade de renda entre os países

desenvolvidos e não desenvolvidos, mostrando, via de regra, que a derrocada do Estado de bem-estar e o avanço neoliberal com seus desdobramentos ampliam semelhante cenário desolador.

Adicionalmente, faz-se necessário complementar a análise de Bresser-Pereira (2020) acerca do não fim tendencial da democracia, imputando ao fracasso neoliberal o fator desencadeador da problemática, de maneira que Sell (2011) descreve, a partir da teoria weberiana, a forma de comportamento obediente e suas características de reduzido viés de oposição, correspondendo a uma intertextualidade provocada no capítulo anterior desta obra, a saber: a existência de uma vinculação com traços das massas propostos por Michels (1982).

Assim, entende-se que o padrão de renda de determinado corte espacial é preponderante no funcionamento adequado do regime democrático, significando reduzidos níveis de condições materiais razões representativas para grupos políticos adquirirem obediência das camadas populares, atingindo a um patamar correspondente em uma circunscrição federativa (maiores detalhes adiante neste capítulo).

A hipótese antes descrita, particularmente, encontra terreno favorável na formulação teórica de Myrdal (1967), pois o autor apresenta o conceito de desintegração da economia internacional, quer dizer, em virtude das flagrantes diferenciações acerca do desenvolvimento dos países ocorre a ampliação acumulativa das distinções, onde Myrdal (1960) acentua como significado dos pontos antes mencionados a denominada causação circular e acumulativa para a explicação do cenário antes apontado.

Gunnar Myrdal, conforme destaca Silva (2021), sustenta que o mercado deve ser estimulado através da intervenção governamental explicitada na política econômica, a qual pode proceder das políticas monetárias, fiscais, cambiais, dentre outros, tendo como principal objetivo o alcance de níveis melhores de emprego e renda agregadamente, cuja política discricionária tende a afetar a demanda agregada de forma diretamente proporcional.

Silva (2017), por seu turno, enfatiza que política fiscal decorre da possibilidade governamental em elevar gastos públicos (via investimentos e / ou consumo) e na mesma direção as transferências do ente público aos agentes privados, reservando à redução da alíquota tributária a geração de efeitos expansionistas. Contrariamente, os efeitos são invertidos quando as variáveis fiscais acarretam queda de gastos públicos e / ou transferências aos agentes privados e aumento da carga tributária.

A política monetária, particularmente, é proveniente da fixação das taxas de juros, em que o Governo ao elevar os juros faz retrair a demanda agregada e vice-versa, cujas repercussões governamentais se dão sobre as variáveis consumo e investimentos privados especificamente. Nesse sentido, juros altos encarecem o crédito, fazendo retrair consumo das famílias e empresas e,

igualmente, diminuir a aceleração dos investimentos (ampliação da capacidade instalada da economia agregadamente) e vice-versa.

Ressalte-se, por extensão, que o consumo proporciona o denominado efeito multiplicador keynesiano capaz de gerar, a rigor, o reforço sobre a demanda agregada decorrente de um impulso inicial do incremento do consumo diante da demanda macroeconomicamente. Já o efeito acelerador procede do acréscimo dos investimentos frente à demanda agregada, propiciando além do aumento de produção renda e emprego reverberações na quantidade possível de produção consequência da ampliação da capacidade instalada, havendo este duplo efeito, conforme descrição sumária de Silva (2017).

Finalmente, a política cambial pode ser descrita como a alteração da quantidade de moeda nacional no sistema econômico necessária para conversão em uma unidade de moeda de curso internacional, viabilizando uma depreciação/desvalorização quando a quantidade de moeda nacional para comprar uma unidade de moeda estrangeira aumenta, resguardando para a condição de apreciação/valorização o caminho inverso.

Assim, as políticas econômicas mencionadas se combinam no estímulo ou desestímulo da demanda agregada, denotando, a rigor, que o incremento das taxas de juros diminuem a oferta de moeda e encarece o crédito aos agentes, tanto consumo quanto investimentos, revertendo o quadro com a diminuição das taxas de juros, proporcionando efeitos sobre o câmbio, dado que mais moeda no sistema deprecia/desvaloriza e, segundo a condição de Marshall Lerner ao ser satisfeita, são estimuladas exportações e desestimuladas importações, consequentemente, uma apreciação/valorização cambial provoca favorecimento de importações em detrimento das exportações, a partir da descrição de Silva (2021).

Portanto, Arretche (2004) permite complementar a análise precedente devido ao processo de implementação das políticas sociais, demonstrando, necessariamente, que ambas as políticas articuladas afetam positivamente a demanda agregada e assinalam, categoricamente, a importância estatal como antídoto no transcurso ideológico do neoliberalismo no sentido de minorar as reverberações impertinentes, a partir das leituras de Soares (1995) e Bresser-Pereira (2020).

Em acréscimo a tais apontamentos, Fagnani (2005), em concordância com Arretche (2004), assinala haver no Brasil a perpetração da denominada política social de caráter universal, isto é, a formulação das políticas sociais alcançam públicos não específicos, a exemplo das políticas de saúde, educação, moradia, dentre outras, problematizando a tese de Soares (1995) defensora da ideia de focalização.

Este debate, o qual pode ser entronizado na perspectiva do federalismo fiscal, preconiza

coexistir no ambiente federativo brasileiro controvérsias quanto à natureza das políticas sociais, sendo uma preocupação não desprezível quando se reporta a contextos representativamente abrangentes, apresentando nuances de relevância em cenários como o vislumbrado no atual tempo pandêmico<sup>15</sup>.

Finalmente, Silva (2017) assinala que a ideia de política social reúne, dentre inúmeros apontamentos, a existência de rubricas sociais voltadas para o fortalecimento das vias capitalistas, quer dizer, políticas de saúde, educação, moradia, saneamento básico e previdência social atuam como garantidoras da reprodução ampliada do capital (política econômica), reservando à assistência social e segurança pública a denominada reprodução dos trabalhadores<sup>16</sup>.

Após estas explicitações, torna-se crucial asseverar o desenho institucional do Brasil, o qual se exprime político-administrativamente em uma Federação, cujas características no país circunscrevem corolários descentralizados politicamente, culturalmente, geograficamente e, principalmente fiscalmente, acentuando persistir aspectos dignos de ressalva.

Antes, porém, cabe admitir que o sistema federativo traz corolários teóricos relevantes, isto é, o modo de administração pública partilhada entre diferentes níveis jurisdicionais de gestão articuladas por uma Constituição Federal que reparte o poder decisório, categoricamente, acentua descentralizar fiscalmente e nas demais esferas de descentralização, apontando haver nuances não desprezíveis e dignas de ressalva, com base em contribuições teóricas de Araújo e Silva (2021).

A descentralização cultural diz respeito ao processo de abrangência cultural que dado corte espacial encerra, geograficamente, a descentralização mostra as diferenças de jurisdição político-administrativas dentro do mesmo território, reservando ao quadro descentralizador político níveis de repartição do poder político endogenamente a um espaço geográfico determinado, cujos traços mencionados são observados em Giambiagi e Além (2001).

Ressalte-se que Arretche (2010) descreve haver em u sistema federativo jurisdições com amplitudes distintas, sendo que a característica descentralizadora pode alcançar níveis diferenciados de convergência União e unidades subnacionais, ou divergência entre tais entes mediante determinadas características culturais, especialmente de cunho religioso contestador do sentimento de nação.

---

<sup>15</sup> A referência à discussão procede, particularmente, da razão em asseverar o impacto das ações governamentais federativamente sobre o número de óbitos por Covid-19 como uma decorrência de políticas sociais mais ou menos efetivas.

<sup>16</sup> A recuperação da mencionada discussão acentua, tão somente, a dimensão que a política de saúde pode assumir no tocante ao número de óbitos no transcurso da pandemia e seus desdobramentos fiscais e políticos federativamente, na verdade, uma configuração bastante relevante e com contornos teóricos e metodológicos representativos.



Entretanto, a autora destaca que no bojo de uma estrutura federativa no Brasil descentralizada fiscalmente, claramente, políticas não coordenadas pela União demonstram forte diferenciação na aplicação municipal na perspectiva dos gastos locais, acentuando ocorrer prioridades assimetricamente postadas no território nacional e, a partir deste resultado empírico, não se pode eliminar a hipótese de variabilidade cultural no país.

De modo mais específico, não se pode afirmar que a diversidade cultural brasileira esteja condicionada ao campo da descentralização, ao contrário, heranças historicamente herdadas a cada porção espacial tende a condicionar procedimentos institucionalmente definidos, tanto formalmente quanto informalmente na tomada de decisões de política econômica, conforme considerações presentes no estudo de Silva (2009).

Complementando tais corolários, necessariamente, o trabalho de Silva et al. (2021) resgata em Gunnar Myrdal e Max Weber uma determinação econômica pelas conjecturas culturais, isto é, o protestantismo europeu influencia decisivamente na forma de pensamento capitalista da passagem do feudalismo à idade moderna, demonstrando que a cultura de um lugar repercute no modo com o qual se produz e distribui as riquezas geradas.

Afinal, Arretche (2010) possibilita salientar que no sistema federativo brasileiro não há tão flagrantes nuances culturais capazes da construção das narrativas separatistas por exemplo. Entretanto, as formações regionais do país encontram diferenciações sintomáticas e passíveis de uma assimetria interespaçial distinta na maneira da participação federativa, especialmente no campo fiscal.

Assim, a descentralização fiscal corresponde a uma maior autonomia federativa das unidades subnacionais, em que no Brasil, notadamente após o advento da Constituição Federal de 1988, a ampliação do volume de recursos tributários enquanto bolo de impostos arrecadados na Federação integralmente é repartido de forma mais significativa, seguindo a direção da União em favor de estados e municípios, em conformidade com Silva (2019)<sup>17</sup>.

Finalmente, os realces mencionados encontram sintonia conceitual na contribuição de Melo (2015) e Silva (2015), onde os trabalhos mostram uma articulação federativa pautada em uma forte dependência fiscal por parte dos entes de menor amplitude, a exemplo dos municípios, cujo destaque decorre da demanda contínua das enfatizadas instâncias governamentais acerca dos recursos transferidos a fim de redistribuir renda entre regiões com padrões de dinamicidade distintos.

Arretche (2004) e Silva (2009), por seu turno, revelam que há na Federação brasileira forte concentração dos recursos em torno da União.

<sup>17</sup> A CF de 1988 é compreendida como de caráter municipalista, de modo que as preocupações federativas com o local é latente, conforme destaca Silva (2009).

Entretanto, esses autores divergem na medida que Arretche (2004) entende que o Governo Federal do país reúne ainda grande parte das receitas geradas via tributação, ao passo que Silva (2009), posição subnacional brasileira aparentemente mais adequada, atesta que ocorre uma excessiva descentralização fiscal pondo em dificuldade macroeconômica o Brasil em virtude da representativa dependência fiscal municipal existente no país<sup>18</sup>.

Esclareça-se, no entanto, que o desenho antes preconizado decorre de um contexto institucional bastante significativo, em que a instância político-administrativa no Brasil reúne traços de distribuição das atribuições federativas, quer dizer, Silva (2017) detalha ocorrer contornos distributivos das competências destinadas a cada ente da Federação, a saber: União, estados e o Distrito Federal (DF) e os municípios.

O autor supracitado, em comunhão com Afonso (2003) e Silva Filho et al. (2011), desenvolve uma leitura de sistema federativo que procura direcionar tarefas administrativas públicas enquanto corolário do Estado capitalista moderno, na compreensão de Weber (2014), cujos destaques remontam vestígios de amplitudes mais ou menos representativas, assinalando tipos de tributos a serem taxados pelas enfatizadas esferas governamentais, especificidades dos bens públicos passíveis de oferta, etc.

De maneira mais clara, Silva Filho et al. (2017) recuperam alguns conceitos relevantes acerca do modelo teórico da tributação aplicada a um sistema federativo das proporções do Brasil, em outras palavras, a União tem a prerrogativa constitucional de tributar a renda (empresas e famílias), estados e DF o consumo e os municípios devem recolher impostos ligados ao patrimônio, asseverando existir uma descentralização da competência tributária, fato esse já constatado por Arretche (2004).

Assim, a tributação no Brasil lança mão de nuances adequadamente peculiares, onde o Governo Federal procura recolher tributos vinculados à renda (lucros e salários) das pessoas jurídicas e físicas, além do exercício da cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), fontes de arrecadação fundamentais não apenas para constituir um volume plausível de recursos destinados à União, conseqüentemente, tais receitas auferidas são importantes no sentido da geração das transferências intergovernamentais aos entes subnacionais, conforme já apontado e chancelado nos estudos de Silva (2009; 2015) e Silva Filho et al. (2011).

---

<sup>18</sup> A instabilidade macroeconômica decorrente da descentralização é uma tese com inúmeros problemas teóricos e metodológicos, de sorte que se pretende abandonar semelhante prerrogativa, pelo menos ao assumir, de forma limitada, tais perspectivas nesta investigação.

Em acréscimo ao antes exposto, Silva et al. (2021) tecem considerações breves acerca dos impostos estaduais e municipais no Brasil, onde estados tributam o consumo via Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), configurando no principal recurso próprio recolhido pelos mencionados entes, explicitando haver uma destinação descentralizada, verticalmente, do Governo Central às instâncias governamentais enfatizadas no sentido desses absorverem parte dos recursos arrecadados pela União.

Finalmente, os municípios recebem a atribuição federativa em cobrar impostos ligados ao patrimônio, cujo exemplo se dá na tributação do denominado Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o qual diz respeito a uma das formas mais importantes de geração de recursos internamente a cada instância municipal, haja vista a melhor forma de fiscalização dos preços locais do metro quadrado e, assim, estabelecer a alíquota pertinente anualmente<sup>19</sup>.

Portanto, a ideia de descentralização tributária, de acordo com Arretche (2004), refere-se a uma repartição das tarefas federativas a fim de que cada ente possa apresentar determinada autonomia enquanto disponibilidade de receitas. No entanto, a autora supracitada sustenta que há uma elevada concentração dos impostos recolhidos na União, reforçando a tese da dependência fiscal acentuada por Silva (2009), permitindo asseverar serem plausíveis as transferências na condição de aspectos cruciais ao financiamento da oferta dos bens públicos.

Com efeito, Samuelson (1954) define bem público enquanto um tipo de produto socialmente elaborado e que é financiado pelos recursos originários dos tributos, ou seja, os impostos pagos pelos contribuintes financiam os custos de produção dos bens públicos caracterizados, por sua vez, pela não rivalidade e não exclusão de qualquer ator da possibilidade do consumo (o acesso a tais bens é universal e sem restrições ao seu consumo), relação distinta dos produtos privados consumidos, tão somente, através da troca diante de quantias de unidades monetárias.

Nesse sentido, Silva (2009) assinala que os entes de uma Federação, a exemplo do Brasil, ofertam bens públicos de acordo com sua atribuição federativa descentralizada fiscalmente, em outros termos, cada ente é responsável pela produção de bens específicos, como níveis peculiares de complexidade do atendimento de saúde, conforme é previsto na política de saúde pública no país.

Em suma, Samuelson (1954) e Silva (2009) permitem atestar que há bens públicos puros e meritórios respectivamente, os primeiros dizem respeito àqueles que satisfazem o princípio da não rivalidade e não exclusividade, já os segundos correspondem a uma possibilidade da concessão pública aos agentes privados na oferta e, eventualmente cobrança de taxas para que ocorra um

---

<sup>19</sup> Ressalte-se que a literatura empírica aqui destacada, a exemplo dos estudos de Silva (2009; 2015) e Silva Filho et al. (2017) mostram que a capacidade de recolhimento tributário municipal é diminuta, daí assumir a dependência fiscal como prerrogativa peculiar no Brasil.

adequado serviço, a exemplo do pedágio nas rodovias administradas por empresas (concessionárias), assinalando haver o chamado princípio do benefício destacado por Silva et al. (2021).

Os realces anteriores, portanto, viabilizam coexistir razões tributárias e consoantes com a oferta de bens públicos e a captura de recursos através de impostos, mostrando que há uma distribuição das competências (atribuições federativas), sistematizando circunscrever, a rigor, o conceito de descentralização fiscal alicerçado no grau de autonomia e poder decisório destinados aos entes subnacionais, suscitando o debate bastante sintomático na literatura quanto à plausibilidade ou implausibilidade do caráter descentralizador, aspecto a ser sumariamente discutido na sequência, partindo das perspectivas teóricas envoltas em tais nuances.

De fato, a tese contrária ao pertinente contexto descentralizador fiscal, categoricamente, acentua haver forte tendência ao surgimento e/ou ampliação do cenário de instabilidade macroeconômica repousante, especialmente na União, dado que a administração das contas públicas e conservação do ambiente em contornos mais equilibrados é a tônica da assinalada visão.

Silva (2009; 2017), na verdade, realiza nos enfatizados trabalhos discussões consoantes ao terreno da problematização acerca do apontado debate, cuja contestação do descentralismo fiscal no Brasil, especificamente após o advento da Constituição Federal de 1988, preconiza ocorrer sobressaltos nas finanças públicas do Governo Central no sentido da perda de receitas em favor dos entes subnacionais brasileiros.

O pronunciado campo de discussão procedente da pertinência da descentralização, provavelmente, alcança níveis de maior notoriedade dada a representativa crise econômica do penúltimo decênio do século XX, cuja marca da redemocratização nacional está revestida do forte processo inflacionário e do significativo endividamento externo, atingindo seu ponto mais elevado em 1989 com a moratória decretada pelo Governo Sarney, segundo evidências de Limonge e Figueiredo (1998).

Gomes e Mac Dowell (2000) e Melo (2015) identificam como limites e/ou problemas constantes na descentralização do Brasil em particular, por seu turno, uma forte inclinação constitucional na proliferação municipal, suscitando o surgimento de um número expressivo de entes criados no período após a emergência da CF de 1988, atendendo aos interesses dos grupos políticos regionais, a exemplo das oligarquias locais.

Faz-se necessário atestar, ao menos supostamente, que o processo de descentralização gera piora fiscal da União em virtude da ocorrência de contínuas perdas dos recursos via transferências intergovernamentais, lançando mão de volumes importantes de receitas, cujo destaque é o valor mínimo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ainda que o número dos habitantes seja inferior ao piso estabelecido a este repasse constitucional.

Silva (2009; 2015) e Silva Filho et al. (2011) mostram que há entes municipais com um poder de arrecadação próprio quase nulo, sendo dependente fiscalmente dos repasses, fortalecendo a tese da inconsistência descentralizadora em virtude da possibilidade dos jogos políticos preponderarem diante dos contornos técnicos da economia, asseverando ser relevante tal perspectiva.

Silva (2017), por sua vez, revela que o cenário anterior se agrava em decorrência dos sobressaltos da denominada crise de credibilidade, ou seja, o fato da implicação dos interesses políticos predominarem diante do tecnicismo econômico proporciona, provavelmente, perda de confiança no sentido dos agentes reformularem expectativas, deslocando capitais financeiros e acarretando um afluxo de divisas direcionadas ao centro econômico mundial.

Adicionalmente aos aspectos discutidos, Ferreira e Silva (2016) demonstram, empiricamente, que os municípios da região Centro-Oeste apresentam forte oscilação nas finanças públicas locais devido aos movimentos financeiros globais, em outras palavras, a crise de 2008 provoca revisão das expectativas internacionalmente, gerando consequências implausíveis na periferia da economia mundial, cujo Brasil, do ponto de vista federativo, exhibe turbulências fiscais pela queda da arrecadação tributária e com repercussões municipalmente<sup>20</sup>.

Esse expediente, flagrantemente, propicia reversões de tendência no sentido da piora nas condições fiscais na Federação integralmente, cujo fator digno de ressalva trata dos grupos de pressão, na leitura de Borsani (2004), impactando no fortalecimento do período da instabilidade, atribuindo ao contexto economicamente turbulento um ambiente político bastante conflituoso, traço esse ampliado em países federativamente descentralizados, complementando a tese contestadora aqui sumariamente mencionada<sup>21</sup>.

Contrariamente ao posicionamento precedente, Serra e Afonso (1999) sinalizam haver uma importância não negligenciável sobre as características do federalismo fiscal brasileiro, particularmente, os autores identificam o papel fundamental das transferências intergovernamentais no sentido da redistribuição dos recursos, partindo das regiões mais desenvolvidas às áreas menos dinâmicas, configurando no fator preponderante enquanto desdobramentos de ciclos plausíveis nos locais antes mencionados.

---

<sup>20</sup> Admita-se que a descrição realizada, do ponto de vista teórico, alicerça-se na hipótese de instabilidade financeira de Minsky (1986) e a revisão de expectativas, claramente, procedente do modelo Novo-Clássico demarcado pela cláusula “como se”, aspecto apontado por Klammer (1988).

<sup>21</sup> É importante ressaltar que as controvérsias políticas podem ser explicadas, pelo menos ao juízo desta pesquisa, através da formação de alianças políticas, estabelecendo o terreno da situação vis-à-vis oposição, traços mais adequadamente observados no âmbito do parlamento, conforme Offe (1984 b) ao explicitar o conceito de partidos competitivos.

Affonso (2003), por seu turno, admite que o processo descentralizador permite que os gestores locais, destacadamente conhecedores das realidades regionais, muito superiores ao que se assiste na administração nacional, precisamente, tenham condições de atender as demandas das populações referidas, sendo indispensável o volume de recursos advindos do Governo Federal na forma dos repasses.

Entretanto, o autor supracitado explicita ser essencial uma adequada coordenação das relações federativas entre as distintas instâncias de governo, cuja base institucional preponderante parte das especificações constitucionalmente definidas na perspectiva da distribuição das competências federativamente articuladas, viabilizando ser a descentralização fiscal, nesses moldes, uma tônica salutar.

Já Arretche (2004), a rigor, preconiza ocorrer uma substancial reunião do volume arrecadado via tributos em torno da União, em que semelhante concentração proporciona desafios importantes na gestão das políticas sociais internas aos municípios brasileiros, quer dizer, a descentralização das receitas é um aspecto notável para a geração de sinergias locais capazes da melhoria nas condições sociais.

Seguindo o raciocínio, Silva Filho et al. (2011) assinalam que o papel das transferências intergovernamentais provoca impactos positivos nas instâncias subnacionais, provavelmente, regiões economicamente menos robustas demandam ainda mais tais recursos, reforçando empiricamente em estados nordestinos, claramente, resultados compatíveis aos alcançados por Serra e Afonso (1999).

Portanto, a descentralização fiscal corresponde, do ponto de vista do sistema federativo, em um elemento institucional passível da expansão na capacidade da realização dos gastos nos entes federativos do país, independentemente do porte enquanto número de habitantes, sendo possível a oferta de adequados serviços públicos, além do respeito das especificidades regionais<sup>22</sup>.

Após estas explicitações sintéticas, torna-se cabível tecer algumas considerações acerca da ideia de presidencialismo de coalizão, em que a relação entre o executivo e o legislativo, além das articulações entre União e entes subnacionais atingem uma pertinente evidência dos sobressaltos institucionais no sistema federativo brasileiro, notadamente depois da implementação da CF de 1988.

Lopreato (2002) adverte que os momentos anteriores à emergência do marco constitucional do Brasil em 1988, categoricamente, encontra inúmeros contornos políticos no sentido dos conflitos em virtude das pressões estaduais expressas nas bancadas envoltas no Congresso Nacional, gerando um resultado fiscal passível de ampliar pós-constituente os traços desequilibradores macroeconômicos característicos dos anos 1980.

<sup>22</sup> É relevante mencionar que a oferta de bens públicos está diretamente ligada à disponibilidade de recursos, cujo volume de receitas advindo das transferências passa a ser crucial a tais pretensões.

Assim, as articulações políticas produzem um documento constitucional com características municipalistas, de acordo com a recuperação de Silva (2009), cujo arranjo institucional procedente da CF ressalta forte inclinação em termos do beneficiamento dos entes federativos locais, ampliando o acesso aos recursos tributários através dos repasses constitucionais e demais transferências voluntárias, alargando determinados problemas institucionais informais, segundo determinadas contribuições teóricas de Hall e Taylor (2003). Os autores supracitados, em comunhão com realces já discutidos pela literatura empírica sobre finanças públicas municipais aqui revisitada, categoricamente, revelam haver instituições formais capazes de operar corretivamente sobre as regras informais tão eloquentes socialmente no Brasil, pelo menos tendencialmente, cuja comprovação Melo (2015) é enfático em seus argumentos, sendo possível considerar a importância primordial da teoria institucional a esta discussão.

Para tanto, Gomes e Mac Dowell (2000) mostram que o processo de criação municipal ocorrido pós-1988, em comunhão com Melo (2015), traduz forte instabilidade fiscal dado a emergência de instâncias governamentais, produzindo ampliação das exigências quanto à distribuição dos recursos federais, agravando o cenário turbulento economicamente através dos jogos políticos, invertendo a causalidade da determinação econômica pela política, contrariamente ao tecnicismo economicista.

A tese anterior, a qual é constatada no estudo de Hall e Taylor (2003), encontra robustez explicativa no sentido da aceitação conceitual das instituições informais, onde o processo da criação municipal pós-CF faz reverberar interesses locais, especialmente oligarquias regionais, cuja finalidade é a conservação do poder político nas unidades subnacionais, comprovando nuances já explicitadas por Lopreato (2002).

Embora os contornos proliferadores municipais tenham sido estancados no início do novo milênio, precisamente pelo surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, essa instituição formal consegue disciplinar tal corolário desafiador certo tempo depois, aproximadamente um biênio após sua implementação, conforme destaques empíricos de Luna et al. (2017) e Silva Filho et al. (2017).

Assim, a leitura precedente, em suma, propõe que as instituições informais operam representativamente no campo das finanças públicas, onde o sistema federativo procura alternativas institucionais formais a fim de eliminar tais traços capazes de dificultar a descentralização. Entretanto, a melhoria após o advento da LRF é evidente, contudo, não há a extinção das articulações políticas, a qual assume novas roupagens.

Nesse sentido, Limonge e Figueiredo (1998) revelam importantes realces associados às características do presidencialismo de coalizão, isto é, a predominância do exercício da presidência

da República diante do legislativo se dá, particularmente, na força institucional e política impetrada no âmbito da determinação das pautas a serem votadas no Congresso Nacional (poder de agenda).

Os autores supracitados, em comunhão com Bachrach e Baratz (2011), sustentam que dentro do plano democrático o poder de agenda do Presidente e / ou líderes partidários direcionam os encaminhamentos decisórios, ainda que a notabilidade do final dos anos 1990 permita ao chefe do executivo nacional governar através de Medidas Provisórias (MP), cujas restrições são reduzidas a tais atos presidenciais, segundo Limonge e Figueiredo (1998).

Apesar de modificações institucionais assinaladas por Melo (2015), ou ainda a ideia de reforma do Estado e o processo de *accountability destacados por Diniz (2001)*, é relevante mencionar que a continuidade discricionária do Presidente assume uma evidência representativa, alcançando nuances de importância sintomática, fatalmente devido ao poder de nomeação de cargos direta e indiretamente<sup>23</sup>.

Torna-se cabível ainda mencionar, precisamente, que o sistema federativo brasileiro demarcado pelos contornos presidencialistas de coalizão preconiza haver destaques importantes no nível subnacional de governo, isto é, dada a reduzida dinamicidade econômica, principalmente em torno dos municípios, a atuação das prefeituras na nomeação de funcionários por cargos comissionados é fundamental para a conservação do poder político, alargamento das possibilidades dos apoios verticalmente, estabelecendo uma relação fiscal/eleitoral como uma via de mão dupla<sup>24</sup>.

Nesse sentido, Gomes e Mac Dowell (2000), Melo (2015) e Silva et al. (2021), na verdade, permitem sustentar os argumentos precedentes, sendo plausível acrescentar, ao menos por hipótese, que a via de mão dupla se dá no âmbito da interdependência entre as esferas governamentais, asseverando ocorrer uma autonomia subnacional bastante restrita e, conseqüentemente, a existência de forte influência da União localmente incrementada ao poder presidencial.

É relevante ressaltar, ainda que em uma perspectiva hipotética, a aceitação procedente da síntese produto da sumária revisão da literatura que apresenta nuances de notável representatividade institucional do Presidente, admitindo as ressalvas enfatizadas até então. No entanto, a significância dos locais revelam não desprezíveis impactos políticos repousantes no Governo Federal, haja vista a perda de pujança presidencial, do ponto de vista institucional formal, na virada do novo milênio, sendo de bom alvitre recordar reverberações das unidades subnacionais diante da União.

<sup>23</sup> Faz-se necessário mencionar que a ideia de *accountability* assume um par de perspectivas, verticalmente, o gestor público (Presidente da República) é fiscalizado e, eventualmente, punido pelo eleitorado por meio da não vitória nas urnas; já *accountability* horizontal consiste nas inúmeras instituições restritivas das ações dos gestores públicos, a exemplo dos tribunais de conta, ministérios públicos, etc.

<sup>24</sup> Aspecto ligado ao patrimonialismo, clientelismo, dentre outros, enfatizando persistir nuances de conservação do poder local, em grande medida, partindo de tais contornos, os quais Melo (2015) asseveram.



Portanto, os arranjos institucionais existentes na Federação brasileira, a partir de nuances teóricas descritas por Hall e Taylor (2003), sinalizam que o conjunto de aspectos brevemente discutidos apontam para o encaminhamento marcado pela ocorrência de significativa repercussão subnacional em torno da União, fundamentalmente enquanto realces apresentados no estudo de Lopreato (2002), mostrando haver possibilidades não tão implausíveis, na perspectiva da problematização do trabalho de Limonge e Figueiredo (1998).

Assim, assume-se que o debate entre os autores supracitados demarca uma sintomática probabilidade da não rejeição plena do determinismo União vis-à-vis governos subnacionais, revelando que o poder presidencial no Brasil é robusto, porém, estados e municípios apresentam um poder não desprezível através dos mecanismos institucionais (formais e informais), possivelmente passando pelos líderes partidários, criando institucionalidades relevantes em termos da implicação nos processos decisórios do Presidente<sup>25</sup>.

Em suma, tais corolários insuficientemente claros mostram, peculiarmente, um nível de ruídos institucionais informais na inadequada definição dos papéis federativos das distintas instâncias governamentais (grifos próprios dos autores), revelando elevados níveis de custos de transação capazes de reverberar, dramaticamente, no não alcance do denominado equilíbrio eficiente apontado por Peres (2007), permitindo afirmar a ocorrência das impertinências políticas e fiscais na Federação brasileira.

Resta ainda sublinhar, a partir de Melo (2015), que o sistema federativo brasileiro encontra forte ineficiência na aplicação dos gastos públicos enquanto execução das políticas, cujo exemplo da política pública de segurança apontada por Costa et al. (2021) demonstra forte grau de ineficiência, a partir de uma aferição quantitativa. A explicação dos autores, via de regra, decorre da existência significativa das instituições informais operando para proporcionar custos de transação.

Com quanto, a persistência das instituições informais federativamente, a rigor, tende a ser uma comprovação não desprezível da inconsistência da articulação entre as unidades da Federação atualmente, isto é, a pandemia da Covid-19 explicita uma fragilidade institucional formal existente dado que o número de casos e óbitos, em última instância, pode traduzir os alarmantes resultados alcançados enquanto política de saúde.

Nesse sentido, faz-se necessário enfatizar que as instituições informais tendenciais geradoras das ineficiências fiscais federativamente, a rigor, circunscrevem sobressaltos de emergência das desarticulações entre os entes da Federação brasileira, em outras palavras, tal conclusão conduz para

---

<sup>25</sup> Uma comprovação de semelhante tendência, na verdade, pode ser decorrente das medidas estaduais brasileiras na contramão das posturas contrárias do Presidente da República durante o transcurso do tempo pandêmico atual, especificamente no sentido das políticas de combate à Covid-19.

uma quase que incontestável defesa da redução da descentralização fiscal no país, cujo argumento já salientado converge para a tentativa de superar a instabilidade macroeconômica.

Todavia, a sustentação da descentralização em uma Federação tão desigual regionalmente, claramente, requer a existência de fatores favorecedores da maior autonomia federativamente das unidades subnacionais, ou seja, suscitar o fortalecimento local parece ser o melhor caminho, ainda que as características democráticas do Brasil não indicassem tão enfaticamente esta prerrogativa.

Com efeito, Arretche (2010) fornece pistas bastante pertinentes, quer dizer, a coordenação adequada realizada pela União na gestão de determinadas políticas públicas sinaliza a redução paulatina das instituições informais extensamente discutidas neste trabalho, revelando uma característica marcante decorrente da operação indispensável das instituições formais para aumentar a eficiência fiscal e, conseqüentemente, a implementação das políticas alcançarem índices mais eficientes.

Portanto, a necessidade de um sistema federativo no Brasil de caráter mais eficiente carece de instituições formais mais robustas no sentido da União aos entes subnacionais, aumento na participação local no bolo tributário com uma reciprocidade federativa proporcional em termos das competências assumidas localmente, melhoria no corpo técnico do funcionalismo público no âmbito subnacional, especialmente via concurso para evitar indicações políticas excessivamente, afinal, tais corolários tenderiam a uma elevação nos padrões de eficiência no Brasil, partindo do viés institucional formal.

A hipótese deste estudo, por seu turno, protagoniza uma demonstração possível de uma evidência capaz de contestar ou afirmar alguns indícios acerca do adequado pacto federativo, conforme prolongada discussão na literatura e que Serra e Afonso (1999) e Affonso (2003), dentre tantos, sinalizam representativamente e garantem subsídios ao teste empírico aqui almejado na condição de perseguição investigativa.

É importante ainda destacar, no limite, que os resultados quantitativos são relevantes sinalizações para que se alcance uma leitura da realidade mais apropriada, de maneira que os trabalhos mencionados durante este esforço de pesquisa indicam caminhos sintomáticos ao esperado nestas páginas.

Resumidamente, os elementos discorridos ao longo deste capítulo complementam os alicerces teóricos centrais do arcabouço analítico aqui explicitado, lançando mão para o capítulo subsequente, notadamente, da descrição e esclarecimento metodológico, além da análise e interpretação dos principais resultados alcançados por ocasião da elaboração deste estudo marcado pela reunião de elementos teóricos e empíricos passíveis de esmiuçar as preocupações encerradas na investigação em curso.

## **EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS: UMA ANÁLISE DOS ESTADOS BRASILEIROS NO TEMPO PANDÊMICO DA COVID-19 (MARÇO/DEZEMBRO 2020)**

Este capítulo pretende explicitar, claramente, a parte empírica decorrente da elaboração do estudo aqui considerado, lançando mão de um par de seções, em que a primeira corresponde ao detalhamento metodológico e a segunda procura discutir os principais resultados obtidos por ocasião da utilização do modelo econométrico de dados em painel acrescido das variáveis *dummys*.

### **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta seção, categoricamente, prever a descrição sintética dos procedimentos metodológicos principais a investigação em curso, procurando identificar, dentre inúmeros elementos, tipologias de pesquisa, forma e tratamento de dados, além da sumária explicitação do modelo quantitativo econométrico capaz de estimar parâmetros relevantes ao alcance dos resultados sintomaticamente fundamentais para a elaboração do teste empírico aqui almejado.

Assim, uma primeira explicitação trata dos tipos de pesquisa a serem utilizados, quer dizer, o estudo almeja lançar mão de um levantamento bibliográfico, documental e o uso de amostragem a fim de mensuração estatística e econométrica, viabilizando o desenvolvimento de investigação explicativa acerca da temática selecionada neste trabalho.

Com efeito, o denominado levantamento bibliográfico faz alusão a uma revisão de literatura pautada na tentativa da articulação entre diferentes modelos teóricos (weberiano e a NEI), cuja preocupação é construir uma via analítica capaz de exprimir uma mais adequada forma de abordagem dos eventuais resultados alcançados no terreno empírico, fornecendo uma contribuição mais sistemática metodologicamente na perspectiva de um avanço proveniente da literatura sobre finanças públicas subnacionais no Brasil, conforme prescrição procedimental de Silva (2017).

Conceitualmente, pretende-se combinar aportes teóricos weberianos e institucionalistas enquanto contornos de síntese, cujos referenciais devem sustentar evidências conceituais federativas fiscalmente e politicamente, em outras palavras, a tentativa corresponde a uma articulação entre o enfoque teórico de Max Weber vinculado à Nova Economia Institucional para amalgamar o ambiente federativo brasileiro resgatado pela literatura aqui revisitada.

Especificamente, a perspectiva racional legal burocrática weberiana e conceitos como incertezas e custos de transação imputados à NEI, dentre inúmeros aspectos considerados, mostram associações teóricas significativas admitidas na construção do modelo explicativo próprio

preconizado neste trabalho, semelhantemente ao realizado no estudo de Silva et al. (2021), tendo por preocupação basilar a condição de propor uma pesquisa metodologicamente mais robusta.

De maneira mais clara, torna-se cabível admitir na ideia de burocracia como uma tipologia de dominação racional legal, a partir da compreensão teórica de Max Weber, a possibilidade do enquadramento desta dominação marcada como uma estrutura formal presente no interior do Estado capitalista, cuja combinação com traços conceituais ligados às instituições formais circunscreve mecanismos capazes da redução das incertezas e custos de transação impeditivos do alcance da eficiência administrativa federativamente.

Com efeito, os custos de transação e incertezas produtos das interações entre os atores socialmente, na verdade, explicitam realces de flagrante presença institucional informal mediante traços de dominação irracional weberianos marcados nas formas carismáticas e, principalmente tradicionais, demonstrando a partir desta irracionalidade comportamental elementos justificadores dos ruídos federativos geradores de custos de transação e incertezas (aspectos a serem testados empiricamente neste trabalho).

Do ponto de vista documental, faz-se necessário utilizar relatórios das finanças públicas estaduais brasileiras ligadas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), igualmente às prescrições metodológicas de Silva Filho Et al. (2011) e Silva (2015), cujos esforços investigativos lançam mão do denominado banco de dados para a captura das informações pertinentes acerca dos elementos fiscais dos entes federativos componentes dos objetos de estudo a eles atribuídos.

Já o número de casos e óbitos proveniente da crise sanitária de proporções pandêmicas provocada pela Covid-19, claramente, procedem tais informações dos documentos vinculados às secretarias de saúde estaduais, de sorte que se admite realizar uma pesquisa a partir de documentos reconhecidamente oficiais, ou com repercussão social marcada por traços de credibilidade.

Finalmente, a amostragem decorre da utilização de porções do universo observável das variáveis selecionadas no exame aqui apontado, ou seja, dados de natureza secundária procedentes das rubricas de Despesas com Saúde como aplicação integral na referida pasta estadual (variável explicada), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Fundo de Participação dos Estados (variáveis explicativas), complementando com as denominadas *dummies* como o apoio político a ser imputado ao Presidente da República, de maneira que se trata de uma *proxy* correspondente aos partidos políticos declaradamente apoiadores do Chefe do Governo Federal.

No tocante ao período, os meses de março a dezembro de 2020 correspondem a um corte temporal relevante para identificar a força da pandemia, considerando o início da série que deflagra a atuação da Covid-19 no Brasil e o momento de tímida retomada econômica no final de 2020, sendo um intervalo de tempo capaz de sinalizar os efeitos desfavoráveis imputados a esta turbulência

sanitária, de acordo com Henriques e Vasconcelos (2020) e Mattei e Heinen (2020), quando destacam distintas perspectivas em suas análises.

Assim, sistematiza-se que as Despesas com Saúde estaduais brasileiras respondem aos estímulos do FPE e ICMS e a variável apoio político para identificar as reverberações fiscais na política de saúde durante o transcurso da pandemia da Covid-19. É importante ressaltar que tais variáveis a serem modeladas devem estabelecer relacionamento analítico com o número de casos e óbitos registrados a cada estado da Federação<sup>26</sup>.

É de bom alvitre explicitar que as variáveis antes enfatizadas, por seu turno, justificam-se na perspectiva do ICMS e FPE corresponderem as principais fontes de receitas estaduais brasileiras, pelo menos na maioria dos entes considerados, demonstrando haver certo poder de arrecadação próprio e um repasse da União notadamente representativo, conforme assevera Silva (2019) em seu teste empírico.

‘No tocante ao apoio político, a razão pela qual se admite a *proxy* decorre da tentativa em aferir uma maior ou menor implicação política, do ponto de vista das relações federativas no Brasil, a partir da mensuração de mais apoio estadual ao Presidente da República ou o caminho inverso, denotando ser relevante o mencionado impacto na política de saúde em um período tão conturbado como o pandêmico.

Por fim, a escolha da variável Despesas com Saúde enquanto gastos públicos em geral e não apenas no combate à Covid-19, claramente, procede da razão em medir fiscalmente o cenário político e econômico no pleno turbilhão da pandemia, isto é, uma Federação das proporções brasileiras apresenta inúmeros elementos passíveis de análise, sendo fundamental observar tais aspectos na saúde quando a crise sanitária mundialmente instaurada tende a produzir repercussões insofismavelmente relevantes, daí a opção pela DS na configuração assinalada.

Após as explicitações breves dos esboços metodológicos em suas perspectivas constitutivas mais gerais, torna-se cabível salientar os instrumentos de mensuração provenientes desta pesquisa, isto é, é importante descrever, sumariamente, como se pretende alcançar os resultados da investigação de maneira quantitativa, esclarecendo as ferramentas econométricas ligadas ao painel de dados.

Estatisticamente, lança-se mão da análise gráfica acerca do número de casos e óbitos por estado da Federação entre os meses de março a dezembro de 2020, cuja expectativa metodológica é relacionar tais resultados médios diante do processo de estimação decorrente do modelo de dados em painel estático, convergindo a procedimentos já desenvolvidos no estudo de Ferreira e Silva (2016) dentre tantos.

---

<sup>26</sup> A consideração desta variável política corresponde a tentativa em esmiuçar o impacto da desarticulação federativa politicamente, cujo instrumento quantitativo para medir tal comportamento decorre da admissibilidade das denominadas variáveis *dummies*.

Seguindo o raciocínio, a partir de agora é relevante explicitar o modelo econométrico pertinente a esta pesquisa, enfatizando suas nuances constitutivas básicas sumariamente, em outras palavras, o método de dados em painel estático reúne a combinação de dados em corte e séries temporais (2 ou mais unidades de tempo), cuja disposição do modelo conserva determinadas características de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

Nessas circunstâncias, o modelo de painel de dados consegue obter resultados mais robustos do ponto de vista econométrico, ou seja, a união das observações em corte e sua variabilidade no tempo permite atestar variações individuais mais adequadamente, comparativamente ao modelo de regressão, conforme leituras de Silva (2009; 2015), de maneira que a sistematização matricial explicita:

$$y = \begin{bmatrix} y_{i1} \\ y_{i2} \\ \vdots \\ y_{iT} \end{bmatrix} X_i = \begin{bmatrix} X^1 & X^2 & \dots & X^k \\ X^1_{i1} & X^2_{i1} & \dots & X^k_{i1} \\ X^1_{i2} & X^2_{i2} & \dots & X^k_{i2} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ X^1_{iT} & X^2_{iT} & \dots & X^k_{iT} \end{bmatrix} \varepsilon = \begin{bmatrix} \varepsilon_{i1} \\ \varepsilon_{i2} \\ \vdots \\ \varepsilon_{iT} \end{bmatrix} \quad (1)$$

Em que a variável explicada,  $y$ ; as variáveis explicativas,  $X$ ; e o termo estocástico,  $\varepsilon$ , correspondem à sujeição a um subscrito duplo, onde  $i$ , é referente à unidade seccional e  $T$ , ao ponto no tempo. Sendo  $y$  um vetor  $nT \times 1$ ;  $X$  do tipo  $nT \times k$ , seja  $k$ , as variáveis analisadas; e  $\varepsilon$ , um vetor do tipo  $nT \times 1$ . De maneira que o modelo genérico pode assumir:  $y = X\beta + \varepsilon$ , onde os parâmetros  $\beta$ , particularmente, são expressos em um vetor  $k \times 1$ .

Com quanto, a estimação via painel de dados possibilita utilizar nas estimativas a técnica de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO)<sup>27</sup>, por exemplo: a heterogeneidade das unidades (no painel é explícita) e a questão das variáveis omitidas é solucionada, na medida que, simultaneamente, tratam os dados de serie temporal e de corte coexistentes no mesmo método de mensuração, minimizando os problemas mencionados,. Logo, há tipologias de painéis a serem especificadas, conforme Ferreira e Silva (2016) destacam

Em primeiro lugar, o modelo de coeficientes constantes ou estimador agregado é o caso mais trivial, o qual corresponde ao procedimento de empilhar as observações integralmente, estando essas disponíveis e, rejeitando a estrutura de painel. Assim, a estimação deve ser via MQO, porém, a técnica não considera as observações individuais e, portanto, torna o procedimento menos consistente, segundo Figueiredo et al. (2011).

Em segundo lugar, a operacionalização do problema imputado ao estimador agregado permite ser necessário utilizar o modelo de efeitos fixos, o qual apresenta como prerrogativa o fato

de que o intercepto difere a cada unidade seccional, no entanto são invariantes durante o transcurso temporal, admitindo a existência de heterogeneidade. A estimativa considera variáveis binárias para possibilitar aferir a individualidade das observações, de acordo com Gujarati e Porter (2011).

Em terceiro lugar, recomenda-se o modelo de efeitos aleatórios, o qual difere do anterior na medida que não demanda a inclusão de parâmetros diferenciáveis, contrariamente, trata o intercepto correspondendo a uma variável aleatória de valor médio e a distinção das unidades seccionais se exprime em um termo de erro idiossincrático<sup>28</sup>. Dada a estrutura de correlação serial, admite-se a estimação através de Mínimos Quadrados Generalizados (MQG).<sup>29</sup>

De fato, é indispensável acentuar que a hipótese fundamental consistente com a diferenciação entre os modelos de efeitos fixos vis-à-vis os efeitos aleatórios, a rigor, corresponde à ausência de correlação serial entre as variáveis explicativas e os termos estocásticos, sendo os últimos estritamente associados a uma amostra aleatória ou não para a aceitação dos efeitos fixos ou aleatórios no painel de dados.

A opção pelo modelo de efeitos fixos ou aleatórios, além da escolha entre a técnica agregada ou fixa, claramente, requer a utilização de testes a fim da determinação do mais adequado modo de mensurar as variáveis aqui selecionadas e sustentadas teoricamente.

O teste F restrito, por sua vez, vincula o estimador agregado (modelo restrito) diante dos efeitos fixos (modelo sem restrições). Operacionalmente, o  $R^2$  alcançado através do modelo de efeitos fixos,  $R^2_{SR}$ , e o obtido pelo estimador de coeficientes constantes,  $R^2_R$ , atesta-

se a hipótese de que os interceptos diferenciais são iguais, e, conseqüentemente, o estimador agregado é o mais apropriado. Seja o número de restrições,  $m$ ; das observações,  $n$ ; e dos parâmetros,  $k$ . Tecnicamente se pode obter:

$$F = \frac{(R^2_{SR} - R^2_R)/m}{(1 - R^2_{SR})/(n-k)} \sim F_{[m, (n-k)]} \quad (2)$$

<sup>27</sup> Mediante a ampla discussão na literatura quantitativa econométrica, necessariamente, escolhe-se pela não demonstração na íntegra da metodologia de MQO. Para maiores detalhes deste método, recomenda-se ver Gujarati e Porter (2011).

<sup>28</sup> Relaciona-se com um termo de erro de uma duplicidade de partes: uma referente a série temporal e outra ao desvio do corte transversal. De modo que, por vezes, esse modelo é conhecido como modelo de componente dos erros.

<sup>29</sup> Para maiores detalhes acerca desse método ver Gujarati e Porter (2011).

O teste de Hausman, categoricamente, compara o estimador de efeitos aleatórios vis-à-vis os fixos, na leitura de Ferreira e Silva (2016). Tal estatística de distribuição assintótica  $\chi^2$  (qui-quadrado), cuja hipótese nula admite que o estimador de efeitos aleatórios corresponde ao mais apropriado e vice-versa. Matematicamente se pode exprimir:

$$H = (\hat{\beta} \quad -E\hat{\beta} \quad \left( \frac{E\hat{\beta}}{E\Sigma} \right) \quad -E\Sigma)^{-1} \lambda (\hat{\beta} \quad -E\hat{\beta} \quad \left( \frac{E\hat{\beta}}{E\Sigma} \right) \quad EF) \quad (3)$$

A aceitação da viabilidade econométrica acerca de um painel ser utilizado ou não, necessariamente, procede da realização do teste de Breusch-Pagan (1980), em que se sistematiza um teste pautado no multiplicador de Lagrange a fim de demonstrar se é pertinente conceber o uso de análise de corte ou assumir um painel de dados, como na equação 4 a seguir explicitada:

$$LM = nT^2(T-1) [\sum_{i=1}^n \sum_{t=1}^{T-1} \epsilon_{it}^2 - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{t=1}^{T-1} \epsilon_{it}^2] \quad (4)$$

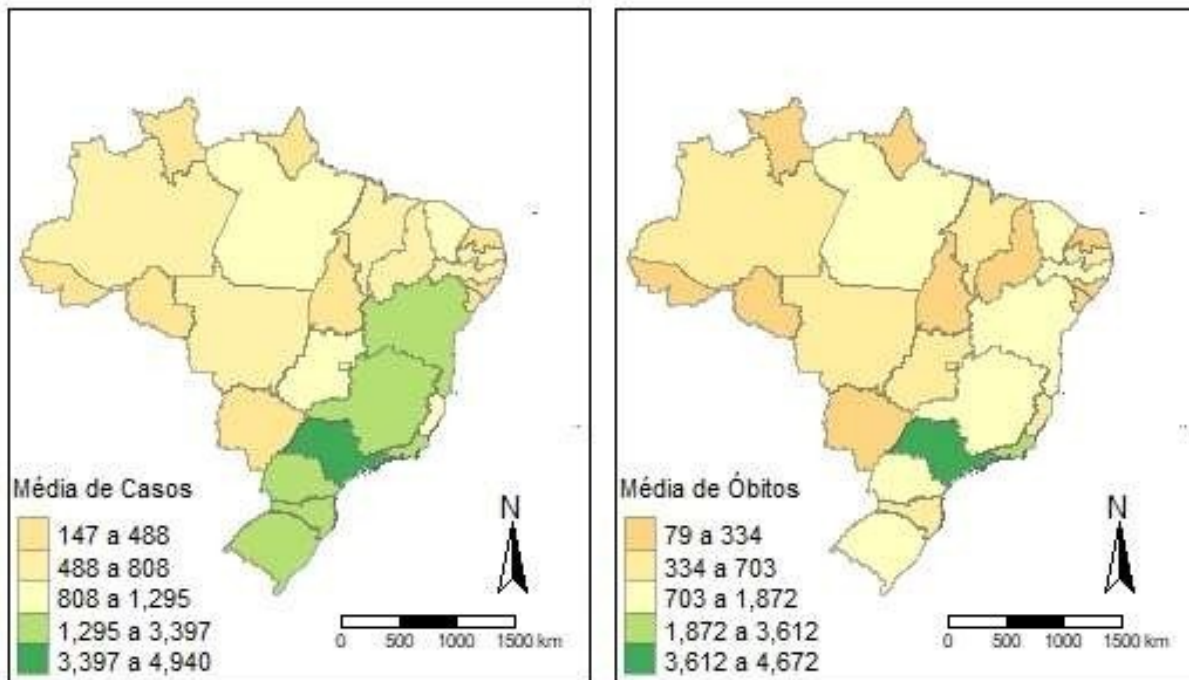
Afinal de contas, os procedimentos metodológicos são descritos nesta seção e destacados os instrumentos de mensuração econométricos, constituindo nos traços mais factíveis a serem considerados no estudo, o qual reúne no tópico subsequente a análise e discussão dos resultados alcançados por ocasião da elaboração da pesquisa em curso.

### **Notas Sobre O Comportamento Estadual Brasileiro No Enfrentamento Fiscal E Político no contexto da Covid-19**

Esta seção, claramente, pretende discutir os principais resultados obtidos no desenvolvimento desta investigação, cuja sistemática de apresentação e análises perpassa pela tentativa de tecer considerações sobre o número de casos e óbitos por Covid-19, reservando para sequência da exposição o exame das condições fiscais estaduais no Brasil, permitindo estabelecer, finalmente, uma relação federativa implícita em tais realces, partindo da Figura 1 a seguir postada.



Figura 1 – Média de Casos e óbitos por Covid-19 nos estados brasileiros.



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do covid.saude.gov.br.

A Figura 1 antes apresentada, na verdade, revela uma dupla de mapas das regiões brasileiras acerca do número de casos e de óbitos por Covid-19, cujas cores mostram como os estados explicitam o nível oficial de contágio e mortes nos meses de março a dezembro de 2020. Assim, o os casos apontam para uma condição de cifras mais altas entre entes estaduais do Sudeste e Sul, havendo raras exceções nos cortes espaciais ressaltados, a exemplo do Espírito Santo.

O Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, exceto o estado baiano com cifras representativamente altas, sinalizam números menores aos mencionados anteriormente, sendo possível admitir que áreas com dinamicidade econômica e concentração populacional mais expressivas representam zonas de maior preocupação quanto à transmissão do vírus, correspondendo a uma explicação mais pertinente no tocante ao cenário do alastramento da doença, conforme realces de Bezerra et al. (2020).

Os autores identificam uma clara tendência de expansão no contágio nas áreas com grandes aglomerações de pessoas, cujo dilema trata da antítese: distanciamento social vis-à-vis taxa de desemprego pela paralização das atividades econômicas, na leitura de Mattei e Heinen (2020). De fato, as regiões com números mais expressivos de casos de Covid-19 ostentam as maiores proporções das riquezas produzidas nacionalmente, viabilizando desafios na condução da política de saúde, segundo subsídios de Bezerra et al. (2020).

Acentue-se, todavia, que a crise sanitária de dimensões mundiais gera incrementos nas

incertezas socialmente, na leitura de Henriques e Vasconcelos (2020), cuja razão bastante conhecida decorre da não compreensão adequada das reações orgânicas assimetricamente repousantes para os diversos grupos por idade, aumentando os desafios de relaxamento das restrições impostas pelos diferentes entes estaduais, cuja assimetria regional e federativa ampliam, ao menos supostamente, os ônus da pandemia, a partir de contribuições de Arretche (2010) na percepção sistemática da Federação brasileira.

A autora, em comunhão com Serra e Afonso (1999), Araújo e Silva (2021) e Silva et al. (2021), a rigor, revela uma divergência regional representativa, havendo áreas economicamente e socialmente dinâmicas vis-à-vis cortes espaciais menos robustos, sendo uma razão factível para explicar o número de casos e óbitos alcançados e descritos na Figura 1 ilustrativa do cenário pandêmico no Brasil.

Do ponto de vista dos óbitos, faz-se necessário asseverar uma tendência semelhante aos realces previamente assinalados, quer dizer, os estados do Sul e Sudeste brasileiros liderados por São Paulo se destacam no número das mortes registradas, reservando aos cortes regionais do Nordeste e Norte entes que figuram em patamares intermediários e mais reduzidos durante o período considerado.

Faz-se necessário buscar uma explicação sociológica pertinente, ou seja, o desolador cenário de óbitos no Brasil com assimetria entre os estados da Federação, a rigor, encontra uma justificativa teórica bastante factível, a saber: a análise de vida nervosa proposta por Simmel (2005). Assim, o autor apresenta o conceito antes mencionado como produto de uma sociabilidade pautada na dinamicidade de anonimato entre os atores, cuja preocupação com os demais indivíduos se torna nulo, a partir da ideia de caráter blasé.

Simmel (2005) contribui na interpretação dos resultados apontados, categoricamente, na aceitação conceitual do autor que preconiza ocorrer nas grandes cidades um espírito capaz de suscitar maiores afetos e, portanto, cuidados pessoais mais contundentes, aspecto esse mais plausível nas cidades pequenas com menor frenesi e dinamicidade econômica, conforme destaque da economia monetária como premissa capitalista enfatizada por Geog Simmel

Nesse sentido, a dinâmica capitalista fornece ao longo do desenvolvimento social a preocupação dos atores quanto à acumulação da moeda, cuja explicitação da mesma não revela afeto e sim a garantia dos lucros econômicos, sendo tal aporte conceitual bastante pertinente para explicar o número de casos e principalmente óbitos pelos estados brasileiros, a exemplo das regiões com cifras mais altas e correspondentes aos níveis mais expressivos da atividade econômica.

Tabela 1 – Estatística descritiva das variáveis da pesquisa (em \$Reais).

Variáveis	Média	Desvio-padrão
ICMS	4802507624,60	7994024663,44
FPE	321857999,78	152199313,88
DS	2874294802,59	4542579755,54
Apoio político	0,222	0,417

**Fonte:** Elaboração dos autores com base em dados da FINBRA/STN; PODER 360 E SIOPS (2021).

Após esses esclarecimentos do exame convergente ao quadro empírico referente aos casos e óbitos por Covid-19, torna-se fundamental discutir os resultados fiscais diante do volume de Despesas com Saúde, cuja tentativa é mostrar, federativamente, o comportamento das finanças públicas e uma possível relação com os números da pandemia observados até então e que tendem a repercutir no campo fiscal de forma diferente entre os estados.

Já de posse das evidências constatadas na Tabela 1, na realidade, o que salta aos olhos é uma tendencial prerrogativa do Fundo de Participação dos Estados em demonstrar um comportamento menos dispersivo comparativamente ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, denotando uma diferenciação expressiva enquanto tais recursos arrecadados pelos entes estaduais brasileiros, conforme realces de Silva (2017; 2019).

A explicação parece ser insofismável, isto é, o ICMS demarca a clara assimetria regional proclamada por Arretche (2010) na perspectiva de uma Federação com entes economicamente e socialmente distintos, assinalando áreas com poder de arrecadação mais significativo diante de cortes espaciais menos robustos no nível do dinamismo regional, proporcionando menores possibilidades de recolhimento tributário.

É relevante ressaltar, particularmente, um esclarecimento teórico associado ao princípio da demanda efetiva desenvolvido e difundido na literatura por Keynes (1985), cuja nota teórica mencionada pode asseverar com mais contundência a forte variabilidade da arrecadação estadual no Brasil, pois com o sobressalto da pandemia e flagrante assimetria no número de casos e óbitos, as incertezas econômicas e a redução das expectativas nas vendas provocam queda da demanda efetiva, impactando diretamente a arrecadação subnacional.

Na contramão deste movimento, a rigor, o FPE traça uma linha mais convergente nacionalmente devido a corresponder a um recurso originário das transferências intergovernamentais, acentuando ser menos instável relativamente do que o ICMS no sentido médio da Federação integralmente, assumindo uma característica de base de arrecadação com menor elasticidade quando confrontado com receitas próprias, a partir da compatibilização no estudo de

Silva (2019).

O autor supracitado, peculiarmente, apresenta no esboço empírico desenvolvido em seu estudo uma explicação semelhante para o estado do Rio Grande do Norte (RN), mostrando que nos momentos de sobressaltos econômicos decorrentes de um choque inesperado, a exemplo da crise sanitária da Covid-19, as receitas correspondentes ao volume de recursos constitucionalmente determinados e expressos no FPE sofrem influências externas, porém, o ICMS é mais variável devido às características periféricas do RN, resguardando convergência na medida que se percebe os repasses federais menos elásticos e traçando comportamento compatível ao aqui observado.

Outro aspecto a ser esmiuçado procede das Despesas com Saúde, isto é, essas exibem uma forte variabilidade descrita pelo desvio-padrão, cuja perspectiva circunscreve representativa vinculação empírica com os recursos obtidos de modo próprio em torno dos estados brasileiros, sendo de bom alvitre articular esta vinculação na condição de sustentar o seguinte argumento provisório, a saber: ICMS mais elevado maior inclinação estadual com a aplicação de recursos na realização da política de saúde.

Torna-se pertinente destacar, a partir do trabalho de Queiroz et al. (2013), que os gastos com saúde nos municípios do RN são preponderantes para a sustentação da máquina pública no sentido da garantia ao acesso a este bem público, na leitura de Samuelson (1954), de maneira que dispêndios mais elevados dependem, fundamentalmente, da disponibilidade de recursos, sendo esse o esclarecimento do resultado alcançado e o argumento até então postulado.

Tabela 2 – Análise das Despesas com Saúde dos estados brasileiros entre os meses de março/dezembro 2020 (em percentuais).

<b>Variáveis</b>	<b>Modelo <i>pooled</i></b>	<b>Modelo Efeito Aleatória</b>	<b>Modelo Efeito Fixo</b>
Constante	4,478* (2,033)	6,965*** (1,085)	4,756*** (1,807)
<i>LN</i> /ICMS	0,687*** (0,024)	0,637*** (0,638)	0,681*** (0,021)
<i>LN</i> /FPE	0,106 (0,081)	0,034 (0,043)	0,098 (0,072)
Apoio à União	-0,265** (0,068)	-0,304*** (0,067)	-0,270*** (0,065)
Observações	130	130	130
R <sup>2</sup>	0,70	0,90	0,89
F Statistic	2217,291	165,692	222,460

Teste de Breusch-Pagan	709,38	P-valor	0,0000
------------------------	--------	---------	--------

Teste de Hausman	263,279	P-valor	0,0000
------------------	---------	---------	--------

Note: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados da FINBRA/STN; PODER 360 E SIOPS (2021).

Os resultados da Tabela 2, por sua vez, explicitam alguns importantes aspectos a serem realçados, isto é, os testes realizados denotam a significância estatística e econométrica para que as evidências observadas tenham consistência no sentido da admissibilidade do modelo e os apontamentos mensuráveis circunscrevem nuances bastante pertinentes ao esperado na pesquisa.

Nessas circunstâncias, o teste de Breusch-Pagan (1980) sinaliza que o conjunto de dados apresentados sugere a utilização de um painel em detrimento de uma medição econométrica via regressão múltipla, convergindo aos achados de Ferreira e Silva (2016). Por extensão, o teste de Hausman indica a necessidade da aceitação do modelo de efeitos fixos e não os aleatórios, seguindo orientação e tendências empíricas de Figueiredo et al. (2011).

Ressalte-se que os modelos de efeitos aleatórios e *pooled* não são considerados na análise em virtude dos testes anteriormente mencionados não indicarem como sendo métodos capazes de trazer resultados robustos, quer dizer, tão somente os valores explicitados pelos efeitos fixos devem ser admitidos e apontados como encaminhamentos de tendências comportamentais das políticas de saúde dos estados brasileiros, compatibilizando com procedimentos de discussão propostos nos estudos de Silva (2015) e Ferreira e Silva (2016).

Já o coeficiente de determinação (R<sup>2</sup>) revela que as variáveis explicativas exercem um poder de explicação sobre a variável dependente da ordem de 70% aproximadamente, mostrando que a DS estadual no Brasil é fortemente influenciada pelos recursos próprios (ICMS), as transferências intergovernamentais (FPE) e o apoio político mensurado pela variável *dummy*, sendo plausível destacar semelhante corolário analítico.

Assim, um incremento de 1% no FPE provoca aumento de aproximadamente 10,6% na DS e uma elevação no ICMS de 1% proporciona uma expansão de algo em torno de 68,7% nas Despesas com Saúde, demonstrando que a política de saúde estadual na Federação brasileira assinala haver uma forte dependência dos principais recursos auferidos pelos entes estaduais no país, compatibilizando com as evidências de Silva (2017).

Um esclarecimento analítico se faz premente, isto é, os resultados do painel de dados revelam que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços impactam a DS de maneira mais representativa comparativamente ao FPE, reforçando a suposição da importância dos recursos

próprios estaduais no sentido do financiamento das políticas de saúde subnacionais no tempo pandêmico, convergindo com os achados de Silva (2019) em exame semelhante para o RN no contexto de crise.

A explicação alcança certa robustez na medida que as estatísticas descritivas demonstram similares tendências, ou seja, o ICMS concede margem de gestão aos entes estaduais no enfrentamento da crise sanitária e garante, pelo menos por hipótese, capacidade de financiamento dos gastos com política de saúde, haja vista, provavelmente, a origem de receitas via transferências oscila menos assimetricamente e tende a fornecer uma espécie de desvantagem para aqueles estados fiscalmente mais consistentes, inclusive no combate à Covid-19.

Portanto, a possibilidade de redução dos efeitos devastadores de uma pandemia decorre, possivelmente, de um fortalecimento local e / ou regional vis-à-vis o plano nacional, especialmente com características federativas descentralizadas com ruídos institucionais informais importantes e instituições formais insuficientes para minorar os efeitos dos custos de transação, compatibilizando com o teste empírico de Costa et al. (2021) acerca da ineficiência das políticas de segurança pública nos estados brasileiros.

Um resultado de suprema relevância, via de regra, trata da variável Apoio político à União que é, do ponto de vista econométrico mensurado pelas *dummys*, em que se verifica ocorrer uma diminuição nas Despesas com Saúde da ordem de 0,27% mediante a desarticulação política produzida durante os meses componentes deste exame empírico, mostrando persistir repercussões implausíveis no campo fiscal decorrente das instáveis relações federativas no Brasil.

Reforce-se, necessariamente, que a Tabela 1 ainda traz e complementa a análise da variável *dummy* referente ao apoio político do Presidente da República diante dos governadores estaduais. O resultado das estatísticas descritivas denotam que a variabilidade política no Brasil no período pandêmico consolida a ideia destacada aqui acerca da desarticulação federativa, sendo uma suposição bastante relevante a ser discutida para que se possa testar, definitivamente, a hipótese deste estudo.

Assuma-se, categoricamente, que há uma dupla de momentos a ser ressaltado como prerrogativa de relacionar o tempo pandêmico da Covid-19 diante do cenário fiscal, a saber: considerações sobre o comportamento das receitas e despesas e, não menos importante, a repercussão política da desarticulação federativa, cujos referenciais desenvolvidos até então subsidiam tais realces.

Acentue-se, precisamente, que o conjunto das receitas estaduais brasileiras denota corolários fortemente assimétricos, haja vista haver diferenciação regional federativamente no país impactando no trânsito de recursos entre áreas com padrões de dinamicidade distintos, conforme realces de Silva

(2009) e Arretche (2010), correspondendo a uma prerrogativa central: como reduzir a desarticulação federativa no Brasil?

A resposta a esta questão fundamental, especialmente no tempo pandêmico, do ponto de vista fiscal, perpassa pela tendencial gestão do FPE e do Fundo de Participação dos Municípios, pois o enfrentamento das condições sanitárias repousa nas regiões e locais de menor amplitude, reforçando a tese de Arretche (2004) consistente com a concentração das receitas na União e gerando entraves sintomáticos na administração da crise sanitária.

Ressalte-se, na verdade, que estudos como Silva Filho et al. (2011), Silva (2015) e Luna et al. (2017) preconizam coexistir fragilidades federativas em torno da adequação administrativa institucionalmente robusta, não havendo regras formais capazes de reduzir substancialmente custos de transação e incertezas produto de ruídos na articulação federativa, repercutindo no nível de descentralização mais plausível e minimizador das ineficiências.

De maneira mais clara, entende-se que o problema da desarticulação reside na desproporcionalidade do volume de recursos auferidos nos entes subnacionais e as competências correspondentes, cuja política de saúde parece apresentar contundente impertinência administrativa pública local, cujos desafios assumem alguns pontos representativos, a saber:

Em primeiro lugar, o quadro de funcionários públicos locais resguarda fragilidade no sentido da produtividade laboral, a partir da leitura de Melo (2015), cuja competência no fornecimento de serviços públicos requer uma melhor capacitação do corpo de prestadores de serviços, tendo como problema a forma de seleção dos agentes.

Em segundo lugar, a forma de irracionalidade da dominação tradicional weberiana, precisamente, possibilita perceber a persistência de mecanismos tradicionais pouco preocupados com um adequado nível da prestação de serviços. Contrariamente, o atendimento das demandas advindas dos acordos políticos eleitorais, tomando como referência as características do mercado eleitoral descrito por Schumpeter (1961), exerce um protagonismo dentro deste processo de desarticulação federativa.

Em terceiro lugar, o *habitus* discutido por Bourdieu e Ortiz (1983) e Veblen (1988), categoricamente, sinaliza significações que pairam diferentemente no sistema federativo do país, quer dizer, o referencial apontado pode esclarecer elementos não desprezíveis no sentido de demonstrar formas mais ou menos determinantes da maneira de realização dos mencionados acordos políticos, sendo um fator bastante representativo na reverberação sobre a ineficiência federativa que exprime custos de transação e incertezas no processo interativo.

Os realces enfatizados asseveram que a medida da descentralização brasileira, provavelmente, aponta para uma condição institucional informal tão significativa que a combinação

conceitual do tipo de dominação racional legal burocrática com regras formais, a rigor, não conseguem restringir fortemente os ruídos federativos salientados, a explicação, talvez, Melo (2015) deixa transparecer: o patrimonialismo.

A hipótese já destacada neste trabalho, na realidade, ressalta reduzida preocupação na gestão e aumento de ineficiência federativamente, não permitindo haver um alargamento do alcance institucional formal com a impessoalidade necessária da dominação racional legal weberiana, denotando perfil de presença patrimonialista na administração pública (o personalismo constante nos acordos político/eleitorais), principalmente no âmbito subnacional, sendo um cenário desfavorável para a realização de políticas de saúde consistentes no enfrentamento da crise sanitária da Covid-19.

Portanto, o terreno fiscal em relação ao contexto pandêmico no Brasil, categoricamente, não rejeita a hipótese de que a desarticulação federativa implica em um padrão bastante assimétrico da arrecadação própria e / ou uma aplicabilidade dos recursos no combate da pandemia de forma implausível, quer dizer, a operação das instituições informais geram repercussões inadequadas sobre as finanças públicas em um espaço nacional regionalmente diferenciado, com *habitus* representativamente distintos entre os cortes espaciais brasileiros, afinal, nota-se corolários preocupantes no plano analítico aqui admitido.

Resta ainda a explicitação do papel atribuído ao apoio político manifesto pela variável *dummy*, em outras palavras, os resultados já apontados e discutidos admitem queda na DS decorrente da assimetria entre apoiadores e opositores estaduais diante da União, mostrando que tal desarticulação reverbera sintomaticamente na aplicação dos recursos subnacionais no contexto da pandemia.

Sublinhe-se haver uma variabilidade excedente ao comportamento médio do apoio federativo, assinalando uma pluralidade substancial e não acomodável no sentido da aglutinação coordenada de esforços para enfrentamento dos efeitos devastadores da Covid-19, reforçando uma tendência fiscalmente observável e minorando a pujança institucional do Presidente da República, com base em subsídios de Limongi e Figueiredo (1998).

Os autores supracitados destacam uma alteração institucional imputada ao Presidente da República na passagem do século XX ao XXI, isto é, antes da enfatizada mudança o Chefe de Estado no Brasil consegue atuar com vigor através da emissão de Medidas Provisórias (MP), cuja modificação torna tal procedimento institucional menos frequente e a força de articulação nacional encontra certo limite no âmbito subnacional.

Acrescente-se a consideração de Lopreato (2002) ao ressaltar o cenário anterior à emergência da Constituição Federal de 1988, além da admissibilidade de Gomes e Mac Dowell (2000) quanto ao processo de criação municipal indistintamente, de modo que tais leituras sustentam uma percepção



não desprezível acerca dos contundentes ruídos federativos, havendo sobressaltos institucionais decorrentes de uma imaturidade das instituições formais, a partir da contribuição de North (2001).

O processo interativo entre os entes da Federação no Brasil, provavelmente, encontra acomodação na não redução da força institucional informal com as ressalvas herdadas historicamente, o *habitus*, a forma de dominação tradicional weberiana, os corolários patrimonialistas que Holanda (1995) já havia constatado no país em sua obra “Raízes do Brasil”, afinal, os inúmeros aspectos passíveis de abordagem teoricamente podem esclarecer os resultados aqui obtidos e que carecem da seguinte explicação conclusiva:

Em primeiro lugar, a imaturidade das instituições formais brasileiras não consegue reduzir os custos de transação e incertezas repousantes sobre a Federação, havendo tendências de conservação na desarticulação dado que grupos políticos regionalmente difusos não dialogam nacionalmente de forma consistente, sendo compatível as recuperações teóricas e conclusões empíricas de Conceição (2002) e Gala (2003) no exame de seus objetos peculiares.

Em segundo lugar, Silva et al. (2021) permitem observar a ocorrência de heranças históricas na formação social e econômica do Brasil, cuja explicação teórica para tanto, necessariamente, decorre das implicações culturais na dinâmica consistente com os diferentes espaços, de maneira que a análise dos números de casos e óbitos por Covid-19 encontram destacada variabilidade em virtude da assimetria cultural e imputada a cada região do país.

Em terceiro lugar, a combinação conceitual do *habitus* e forma de dominação tradicional weberiana demonstra o significado distinto nas experiências acumuladas ao longo do tempo, haja vista a convivência no território nacional de um Centro-Sul dinâmico com características empreendedoras e notável surto industrial desde fins do século XIX vis-à-vis o Nordeste com sujeição das camadas populares ao poder oligárquico local, coexistindo sintomática “fratura social”, na leitura de Araújo (2000), demarcando ilhas de certa dinamicidade regional.

Em quarto lugar, o patrimonialismo que exprime o denominado “homem cordial” apontado por Holanda (1995), claramente, revela um traço cultural favorável aos jogos de interesses político-eleitorais, onde o mercado eleitoral schumpeteriano permite associar tais conceitos e esclarecer as razões de tão flagrante assimetria regional e resultados fiscais e de combate à Covid-19 de forma não desprezível.

A ênfase anterior decorre da leitura do culturalismo observada por Silva et al. (2021), cujos autores já destacados no trabalho buscam em Max Weber e Gunnar Myrdal, a partir de um debate protagonizado na literatura, a ocorrência da justificação da cultura como implicadora das relações econômicas, tanto produtivamente quanto financeiramente, de sorte que a aceitação desta prerrogativa teórica explica, pelo menos ao entendimento da atual investigação, razões de flagrante

diferenciação fiscal e política como desdobramentos da crise sanitária da Covid-19.

Portanto, as evidências aqui alcançadas e a discussão sumarizada no sentido da articulação teórica sintetizada, na verdade, demonstram uma desarticulação federativa no Brasil e o conjunto de conceitos abordados sustentam, ao menos minimamente, os argumentos postulados, acentuando haver inúmeros aspectos dignos de ressalva e com notável poder explicativo ao um problema tão latente.

Finalmente, os resultados empíricos ofertam subsídios importantes e passíveis da condição da aceitação da hipótese central desta pesquisa, a qual preconiza haver impactos positivos das fontes de recursos estaduais (ICMS e FPE) e negativamente a repercussão do apoio político diante da DS, asseverando ocorrer importância fiscal e política na perspectiva da desarticulação federativa no Brasil, cuja circunscrição analítica permite admitir tais contornos.

Na sequência desta investigação, particularmente, está descrita a guisa de conclusões na tentativa de sintetizar os principais achados mediante a construção teórico- metodológica aqui apresentada, apontando nuances ainda não esclarecidas devidamente, além de tecer alguns comentários passíveis da percepção de desdobramentos do alcançado e postado nestas páginas.

## A GUIA DE CONCLUSÕES

Posteriormente ao desenvolvimento deste esforço de pesquisa, o qual teve como objetivo do estudo analisar a influência do FPE, ICMS e o apoio político entre União e estados brasileiros diante da DS durante os meses de março/dezembro de 2020, no contexto da síntese teórica admitida, a rigor, tais traços denotaram as nuances orientadoras aqui presentes.

Metodologicamente, utilizou-se métodos quantitativos ligados aos dados em painel e as variáveis *dummy*, além disso as estatísticas descritivas contribuíram para a mensuração dos resultados alcançados, viabilizando elementos empíricos sustentadores das análises propostas durante o transcurso deste trabalho.

De fato, as evidências fiscais trouxeram realces de notável melhora nas Despesas com Saúde como resposta aos incrementos no ICMS e FPE, paralelamente, houve uma redução na DS quando se admitiu a variável *dummy* associada ao apoio político, demonstrando coexistir uma relação relevante no contexto da pandemia da Covid-19, conforme discussão já estabelecida no capítulo 3 desta obra.

Asseverou-se, por sua vez, que se percebeu uma relação proporcional com a assimetria do ICMS e os números da pandemia, ou seja, ocorreu a constatação de que diferenciação regional e incongruência econômica afetam os casos e óbitos federativamente, sendo uma evidência de ausência de impactos mais representativos do FPE na diminuição das cifras alarmantes do tempo pandêmico.

A ratificação a este aspecto, categoricamente, foi decorrente das evidências tão diferenciadas do ICMS e semelhante comportamento dos números da pandemia, cuja relação se deu na perspectiva da fragmentação regional, sistema federativo brasileiro culturalmente assimétrico e formas de enfrentamento da Covid-19 alicerçadas na autonomia relativa subnacional, demonstrando fragilidade de coordenação da União em articular uma política de saúde adequada, daí a compreensão advinda dos dados e estimativas realizadas.

Os resultados revelaram uma não desprezível assimetria federativa regionalmente estabelecida, cuja diferenciação interespaçial foi, provavelmente, um fator preponderante na determinação do ambiente propenso a desarticulação da Federação brasileira pautada na implausível descentralização fiscal.

O antes enfatizado procedeu da revisitação da literatura, a qual trouxe subsídios teóricos capazes de sustentar o argumento institucional informal com proporções mais amplas no sentido de reverberar na eficiência federativa do país, cujas regras formais enfrentaram entraves representativos, especialmente no tocante ao nível inadequado da descentralização fiscal.

Assim, constatou-se que o ambiente institucional é ineficiente e a distribuição de recursos e competências, no limite, denotou incapacidade de gestão no âmbito subnacional para enfrentar crises diversas, não sendo diferente com o atual tempo pandêmico da Covid-19, havendo desafios substanciais a fim de buscar uma reversão, ou pelo menos redução dos efeitos devastadores imersos neste vírus que atingiu proporções mundiais.

Compreendeu-se no estudo indícios empíricos mostrados pelos resultados, principalmente na variável *dummy*, que a variabilidade apontada pelo desvio-padrão superior ao constatado em termos médios acerca do apoio político dos governadores diante do Presidente da República durante os primeiros desafiantes meses da pandemia, necessariamente, este cenário sugeriu forte difusão política no Brasil.

O problema deste contexto federativamente diferenciado, na verdade, circunscreveu heranças herdadas ao longo da história das formações sociais e econômicas brasileiras, de sorte que o *habitus* dos distintos cortes espaciais conformou nuances profundamente peculiares a cada região do país, cujos corolários culturais demonstraram flagrante tendência a assimetria das porções espaciais e enquadramento de participação nas decisões da arena política no plano nacional.

Nessas condições, foi observado que as instituições informais convergiram, conceitualmente no estudo aqui postado, ao terreno weberiano do tipo de dominação tradicional vis-à-vis a combinação conceitual do tipo burocrático da dominação racional legal frente às instituições formais, sustentando que o esforço analítico em curso protagonizou a reunião de modelos teóricos explicativos consagrados na literatura para buscar compreender o cenário até então discutido.

Admitiu-se, por extensão, que o aspecto patrimonialista descrito neste trabalho e que se relacionou com a ideia de “homem cordial” apresentou notável pertinência analítica, pois o particularismo foi um traço flagrante nos entes subnacionais brasileiros como consequência dos acordos político-eleitorais amplamente destacados, mostrando que a operação das instituições informais foi um elemento fundamental a esta pesquisa.

Os aspectos teóricos anteriormente recuperados, explicitamente, denotaram um conjunto de fatores influenciadores no processo interativo federativamente, cujas consequências se deram na esteira da permanência e, eventualmente, elevação nos custos de transação e incertezas dado que as ressalvas mencionadas apontaram ineficiência sistêmica para determinar regras formais suficientemente maduras e passíveis de reduzir o preocupante cenário institucional do país.

De fato, o mergulho realizado no diálogo com a literatura aqui apresentada sumariamente, a rigor, sugeriu que o problema da Federação no Brasil foi proveniente da descentralização fiscal institucionalmente desenhada de maneira implausível no âmbito formal, cujas repercussões ineficientes e com expressivos custos de transação entre os entes federativos, particularmente diante

da União, tal prerrogativa circunscreveu elementos representativamente relevantes no bojo deste processo analítico.

Portanto, a admissibilidade do culturalismo como determinante do meio econômico, categoricamente, permitiu significar a forte influência de elementos institucionais informais sobre o ambiente das regras formais, de maneira que o patrimonialismo e tipo de dominação tradicional reverberaram, contundentemente na administração pública brasileira historicamente, cuja ênfase fortalece ainda mais os achados empíricos da investigação.

Nesse sentido, a descentralização fiscal no Brasil foi forjada institucionalmente através da CF de 1988 em contornos implausíveis, quer dizer, a ampliação na distribuição das receitas e não proporcional descentralização de tarefas federativas protagonizaram precedentes robustos para o vigor na Federação das instituições informais, em outras palavras, o procedimento constitucional delegou poder aos entes subnacionais e manteve concentradas as receitas na União relativamente ao que se entendeu por incompatível no contexto da descentralização.

Fez-se preponderante assumir, com base nas questões antes mencionadas, que no local não houve adequado preparo institucional (plano normativo formal) e dos recursos humanos e/ou materiais (na perspectiva weberiana), de modo que a responsividade das políticas públicas localmente careceram de melhores parâmetros internos enquanto referências, evitando a perpetração de medidas nacionalmente no campo estadual e municipal, geralmente desconsiderando peculiaridades exaustivamente discutidas na pesquisa e produtoras de ineficiências fiscais.

Diante do exposto, o enfrentamento à Covid-19 circunscreveu debilidades federativas de maneira inequívoca, apontando desarticulações que se potencializaram, não imputando tal corolário meramente a um agente específico (Presidente da República), entretanto, as características discutidas possibilitaram atingir conclusões compatíveis aos realces enfatizados ao longo deste esforço sumário de pesquisa.

Finalmente se alcançou término deste estudo, o qual permitiu aceitar a hipótese da investigação, porém, assinalou algumas limitações: periodicidade relativamente reduzida, carência de uma vinculação mais sistemática dos modelos teóricos a fim de eliminar eventuais lacunas, utilização de métodos quantitativos relacionados com dados em painel dinâmico que suscitaria aspectos de defasagem, em suma, prerrogativas capazes de tornar investigações futuras mais robustas comparativamente a essa agora finalizada.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. **O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico.** 2003. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2003.
- APPADURAI, A. Disjunção e diferença na economia cultural global. *In*: FEATHERSTONE, M. (Org.). **Cultura Global: nacionalismo, globalização e modernidade.** Petrópolis: Vozes. 1999. p. 311-327.
- ARAÚJO, D.; SILVA, M. DA. Da welfare economics à public choice theory: as concepções de finanças públicas e os desdobramentos no federalismo fiscal no neoclassicismo. *Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho*, v. 10, n. 1, p. 5-26, 2021.
- ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências.** Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), p. 17-26, 2004.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011.
- BEZERRA, A. C. V.; et al. Fatores associados ao comportamento da população durante o isolamento social na pandemia de COVID-19. *Revista de Ciência e Saúde Coletiva*, 25, (suppl 1), 2020.
- BORSANI, H. Relações entre Economia e Política: teoria da escolha pública. *In*: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 103 – 125.
- BOURDIEU, P. A objetividade do subjetivo. *In*: BOURDIEU, P. **O senso prático.** Petrópolis: Vozes, 2009. p. 226-237.
- BOURDIEU, P; ORTIZ, R. **Pierre Bourdieu: sociologia.** São Paulo: Ática, 1983.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A democracia não está morrendo: foi o neoliberalismo que fracassou. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 111, p. 51-79, 2020.
- BREUSCH, T.; PAGAN, A. The Lagrange multiplier test and its applications to model specification in econometrics. *The Review of Economic Studies*, v. 47, n. 1, p. 239-253, 1980.
- CARVALHO, F. J. C. et al. **Economia monetária financeira: teoria e política.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- CHELP, D. Rendição de Bolsonaro às vacinas mostra peso da palavra presidencial. *Uol notícias*, São Paulo, 09 de fev. de 2021 Disponível em: <<http://www.noticias.uol.com.br>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. 2002. Tese (Doutorado) - Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 2002.

CONDÉ, E. A. S. **Laços na Diversidade a Europa Social e o Welfare em Movimento (1992-2002)**. 2004. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2004.

COSTA, J. T. DO N.; SILVA, W. G.; FERREIRA, F. D. DA S. Eficiência nos gastos com segurança pública e instituições formais: uma análise para os estados brasileiros a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). *Revista Econômica do Nordeste*, v. 52, n. 3, p. 117- 131, 2021.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, 15 (4), p. 13-22, 2001.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. 2005. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

FERREIRA, F. D. da S.; SILVA, W. G. Finanças públicas municipais de estados do centro- oeste brasileiro e a crise financeira internacional: uma análise a partir do choque econômico pós-2008. **Revista de Economia**, v. 13, n. 1, p. 38-62, 2016.

FIGUEIREDO, J. S.; SILVA, S. C.; SILVA, W. G. Capacidade Financeira: uma análise dos municípios baianos e cearenses no período do Governo Lula (2003/2010). **Revista Economia em Debate**, n. 5, p. 61-86, 2011.

FRANCO, G. H. B. **Crônicas da Convergência:** ensaios sobre temas já não tão polêmicos. Rio de Janeiro: *Topbooks*, 2006.

GALA, P. **A teoria institucional de Douglass North**. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, 2003.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas:** teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GOMES, G. M; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios:** O que é Mau para o Econômico nem Sempre é Bom para o Social. Texto para discussão, Brasília, n. 706, IPEA, fev. 2000.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. Tradução da 5ª edição. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

HENRIQUES, C. M. P.; VASCONCELOS, W. Pandemia pela Covid-19 crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil. *Revista Estudos Avançados*, v. 34, n. 99, 2020.

HOLANDA, S. B. DE. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral, do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KLAMER, A. **Conversas com Economistas:** os novos economistas clássicos e seus opositores falam sobre a

atual controvérsia em macroeconomia. São Paulo: Pioneira, 1988.

LIMA, E. P. C. DE; SILVA, W. G. Exportações agrícolas em Alagoas e no Rio Grande do Norte e o cenário macroeconômico brasileiro. *Revista de administração e negócios da Amazônia*, v. 9, n. 4, p. 67-82, 2017.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

LOPREATO, F. L. C. **A Política Fiscal Brasileira: limites e entraves ao crescimento.** Texto para discussão, Campinas, n. 131, Instituto de Economia/UNICAMP, ago. 2007.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: UNESP/IE/Unicamp, 2002.

LUNA, T. B. DE; SILVA, W. G; SILVA FILHO, L. A. Despesas municipais nordestinas: uma análise empírica a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). *Revista Econômica do Nordeste*, v. 48, n. 2, p. 101-110, 2017.

MATTEI, L.; HEINEN, V. L. Impactos da crise da Covid-19 sobre o mercado de trabalho brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 4, 2020.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista Do Serviço Público**, v. 120, p. 67-82, 2015.

MICHELS, R. Impossibilidade mecânica e técnica do governo direto das massas. In: MICHELS, R. **Sociologia dos Partidos Políticos: pensamento político.** 53. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. 17-25.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: um esboço de mapeamento. *BIB*, n. 59, p. 5-42, 2005.

MINSKY, H. **Stabilizing an Unstable Economy.** New Haven: Yale University Press, 1986.

MORAES, L. F. R. DE.; MAESTRO FILHO, A. D.; DIAS, D. V. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. *RAC*, v. 7, n. 2, p. 57-71, 2003.

MYRDAL, G. *Perspectivas de uma economia internacional.* Rio de Janeiro: Saga, 1967.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.* Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** Colección Economía contemporânea. Fondo de Cultura Economica. 2ª r. México, 2001.

OFFE, C. “A Ingovernabilidade”: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 236-260. 1984.

OFFE, C. Partido competitivo e identidade política coletiva. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 292 - 311. 1984.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *RBGN*, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

QUEIROZ, M. DE F. M. DE.; et al. “Eficiência no gasto público com saúde: uma análise nos municípios do



Rio Grande do Norte”. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 44, n. 3, p. 761-776, 2013.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SCHIO, t. a.; CASONATO, L.; ANGELI, E. A reação austríaca à tentativa de aproximação de Lucas a Hayek. In: 48º Encontro Nacional de Economia, 2020, *online*, Anais. Brasil, 2020.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SELL, C. E. Democracia com liderança Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5, p. 139-166, 2011.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, n. 12, 1999.

SILVA FILHO, L. A.; et al. Comportamento das receitas próprias municipais da Bahia e de Pernambuco: análise do primeiro decênio do século XXI. *Revista de Economia Mackenzie*, v. 14, n. 1, p. 107-122, 2017.

SILVA FILHO, L. A; *et al.* Considerações sobre receitas municipais em estados do Nordeste: comparação entre Bahia, Ceará e Piauí 2007. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 42, n. 2, p. 409-424, 2011.

SILVA, W. G. Arrecadação municipal brasileira regionalmente distribuída: uma análise durante o Segundo Governo Lula. **Revista de Economia**, v. 11, n. 1, p. 104-124, 2015.

SILVA, W. G. Autonomia relativa e descentralização fiscal: uma análise da arrecadação estadual do Rio Grande do Norte. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 40, n. 136, p. 65-78, 2019.

SILVA, W. G.; MACHADO, E. P. C. DE L.; FERREIRA, F. D. DA S. Estado federativo brasileiro e a sustentação econômica via consumo: a importância do funcionalismo público. Iguatu/CE: QUIPA Editora, 2021.

SILVA, W. G. Finanças públicas na nova ordem constitucional brasileira: uma análise comportamental dos municípios potiguaros nos anos antecedentes e posteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRN, Natal, 2009.

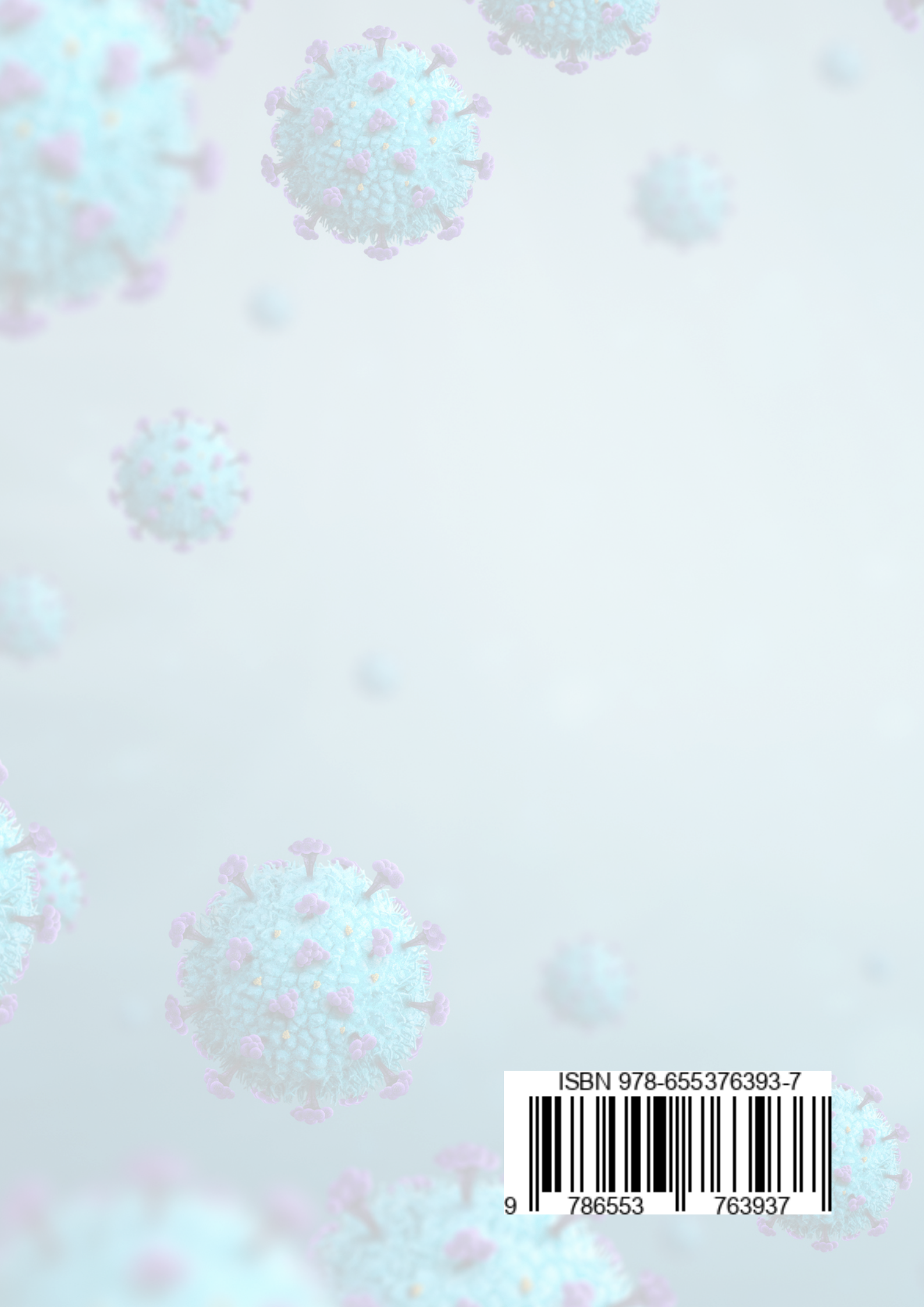
SILVA, W. G. **Fundo público e a programação e execução orçamentárias no Rio Grande do Norte**: Uma Análise a Partir do Plano Plurianual 2004/2015. 2017. Tese (Doutorado).

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, W. G. Notas sobre política econômica e a presença do Estado capitalista: evidências políticas e ideológicas na análise teórica de Gunnar Myrdal. Mossoró/RN: EDUERN, 2021.

SILVA, S. C. DA; SILVA, W. G.; FIGUEIREDO, J. S. Reflexões sobre a política social a partir do

- contexto monetário internacional: uma discussão preliminar. **Revista Holos**, v. 2, 2013.
- SIMMEL, G. As grandes cidades e a vida do espírito (1903). *Mana*, v. 11, n. 2, Rio de Janeiro, 2005.
- SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 1995. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.
- VARIAN, H. R. **Microeconomia**: princípios básicos. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa**: Um estudo econômico das instituições. 3ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- WEBER, M. A Política como Vocação. In: WEBER, M. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 53-124.
- WEBER, M. Classe, estamento, partido. In: WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, c1982. p. 126 – 137.
- WEBER, M. Os três tipos puros de dominação. In: WEBER, M. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.
- WEBER, M. Parlamento e governo na Alemanha reorganizada: sobre a crítica política do funcionalismo e do partidarismo. In: WEBER, M. **Escritos políticos**. São Paulo: umf Martins Fontes, 2014, p. 167-342.



ISBN 978-655376393-7



9

786553

763937