



# REVISTA NECAT

Jul - Dez / 2020  
ISSN 2317-8523



PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA SEMESTRAL DO  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE ECONOMIA CATARINENSE

*Dossiê II: Impactos da Covid-19 em Santa Catarina*



## ANO 9, NÚMERO 18

O comportamento da balança comercial de Santa Catarina em tempos de pandemia | *Lauro Mattei e Matheus Rosa* | Balanço do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda em Santa Catarina | *Vicente Loeblein Heinen* | Impactos da Covid-19 no setor de comércio do Brasil e de Santa Catarina | *Lilian de Pellegrini Elias* | A política de renúncia de receita tributária em Santa Catarina | *Juliano Giassi Goularti* | Formação do complexo e do sistema estatal catarinense | *Alcides Goularti Filho* | Feiras livres da agricultura familiar: desafios e oportunidades no município de Chapeco-SC | *Juliano L. Fossá, Cássia H. Ternus e Rosana M. Badalotti*.

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	1
------------------------	---

*Dossiê II: Impactos da Covid-19 em Santa Catarina*

## **O COMPORTAMENTO DA BALANÇA COMERCIAL DE SANTA CATARINA EM TEMPOS DE PANDEMIA**

Lauro Mattei Matheus Rosa .....	11
------------------------------------	----

## **BALANÇO DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA EM SANTA CATARINA**

Vicente Loeblein Heinen .....	38
-------------------------------	----

## **IMPACTOS DA COVID-19 SOBRE O SETOR DE COMÉRCIO NO BRASIL E EM SANTA CATARINA**

Lilian de Pellegrini Elias .....	59
----------------------------------	----

*Temas livres*

## **A POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA EM SANTA CATARINA: IMPACTO FINANCEIRO, DISTRIBUIÇÃO SETORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL**

Juliano Giassi Goularti .....	77
-------------------------------	----

## **FORMAÇÃO DO COMPLEXO E DO SISTEMA ESTATAL CATARINENSE**

Alcides Goularti Filho .....	103
------------------------------	-----

## **FEIRAS LIVRES DA AGRICULTURA FAMILIAR: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ-SC**

Juliano Luiz Fossá Cássia Heloisa Ternus Rosana Maria Badalotti .....	120
---	-----

# REVISTA NECAT

Revista semestral do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

## **Editor**

Prof. Lauro Mattei – UFSC

## **Comitê Editorial**

Ivo Marcos Theis (FURB); Lauro Mattei (UFSC); Valdir Alvim (UFSC).

## **Conselho Editorial**

André Modenezi (UFRJ); André Moreira Cunha (UFGRS); Anthony Pereira (Kings College – Reino Unido); Fernando César de Macedo (IE-Unicamp); Ivo Marcos Theis (FURB); José Rubens Garlipp (IE-UFU); Joshua Farley (Universidade de Vermont-EUA); Lauro Mattei (UFSC); Maurício Amazonas (UnB); Nelson Delgado (CPDA-UFRJ); Steven Helfand (Universidade da Califórnia – EUA); Valdir Alvim (UFSC).

## **Endereço**

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Departamento de Economia e Relações Internacionais. Campus Universitário, Trindade.  
88040-900 – Florianópolis, SC, Brasil.

**Revista NECAT** – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense – Ano 9, nº 18, Jul-Dez. Florianópolis, Necat/UFSC, 2020.

É permitida a reprodução desde que citada a fonte. Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

Página eletrônica: <http://revistanecat.ufsc.br>

E-mail: [necat.ufsc@gmail.com](mailto:necat.ufsc@gmail.com)

## EDITORIAL

### OUTROS IMPACTOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS SOBRE A SOCIOECONOMIA CATARINENSE

*Lauro Mattei\**

Com a chegada da pandemia provocada pelo novo coronavírus no Brasil, no mês de março de 2020, houve uma redefinição das atividades acadêmicas, sendo que todas as ações na UFSC passaram a ser na forma de “trabalho remoto”. Desde então, o Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (Necat/UFSC) vem realizando estudos e debates sobre os impactos da COVID-19 na socioeconomia catarinense, seja organizando seminários, elaborando texto para discussão ou até mesmo produzindo artigos específicos sobre determinados setores econômicos. Desta forma, foi publicado um número especial da Revista NECAT, relativo ao primeiro semestre de 2020, denominado de *Dossiê I – Impactos da Covid-19 em Santa Catarina* e composto por um conjunto de estudos realizados pelos integrantes da equipe técnica do Núcleo. Tal *Dossiê* teve como objetivo divulgar de forma mais ampla junto ao meio acadêmico e à sociedade em geral os resultados obtidos pelos estudos até aquele momento.

No caso particular do Brasil, ainda que não seja possível identificar com precisão os impactos da crise sanitária em todas as regiões do país, é bem provável que a Covid-19 ficará conhecida como uma das maiores crises econômicas da história do país, devido ao seu alcance e aos seus impactos sobre as atividades econômicas e sobre as condições sociais de parcelas expressivas da população brasileira, especialmente das camadas mais vulneráveis da sociedade.

Ao longo do ano de 2020, acompanhamos as ações de combate à pandemia, especialmente em termos das medidas econômicas adotadas pelo governo federal, por meio de artigos e textos que se encontram disponíveis eletronicamente (MATTEI, 2020a; 2020b; 2020c; 2021). Em tais documentos, mostramos que, tão logo a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a doença Covid-19 como pandemia, sugerindo o isolamento e o distanciamento social como formas de se evitar o contágio e, desta maneira, evitar o colapso dos sistemas públicos de saúde, instaurou-se no Brasil uma

---

\* Professor Titular do Curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRJ. Coordenador Geral do Necat/UFSC. E-mail: l.mattei@ufsc.br.

polêmica diante das repercussões negativas que tais medidas causariam em outras áreas, especialmente sobre as atividades econômicas.

Inicialmente, o Ministério da Saúde decidiu seguir os protocolos internacionais e as próprias recomendações da OMS, cujo foco de ação estava voltado à contenção da curva de crescimento do contágio epidêmico. Para tanto, assumiu-se que as medidas mais indicadas para isso deveriam ser o isolamento social e o distanciamento físico entre as pessoas. Mesmo assim, agentes públicos de primeira ordem – como é o caso do próprio Presidente da República – reiteradamente questionaram o uso desse instrumento, uma vez que, no entender deles, o uso demasiado dessas medidas desorganizaria a economia, chegando-se à aberração de se afirmar que os custos da recessão econômica poderiam ser mais prejudiciais do que a própria pandemia.

De forma irresponsável e criminosa, o Presidente da República, que inicialmente tratou a Covid-19 de maneira pejorativa ao classificá-la como uma simples “gripezinha”, mais recentemente chamou os brasileiros de “maricas”, por entender que os mesmos estavam dando muita atenção a tal doença. Além disso, ao longo de toda a pandemia ele tem dado constantes demonstrações públicas contrárias a todas as recomendações das autoridades sanitárias do país, seja promovendo aglomerações sociais, seja estimulando as pessoas a não usarem máscaras – instrumento de proteção que comprovadamente evita a transmissão da doença. Por fim, seu governo não fez nenhum esforço político maior no sentido de adquirir vacinas em quantidades suficientes para imunizar o mais rápido possível a população brasileira, inclusive divulgando um Plano Nacional de Imunização (PNI) sem o essencial para evitar a continuidade de transmissão do vírus: a vacina em quantidades suficientes para imunizar ao menos 70% da população.

Nesse cenário, a pandemia avançou por todos os municípios do país, causando os mais variados problemas. Até o momento, mais de 250 mil vidas de brasileiros foram ceifadas pela doença. Tal situação acabou impactando negativamente a estrutura econômica do país, uma vez que o clima de incerteza tomou conta dos agentes econômicos diante da falta de iniciativas efetivas do governo federal no sentido de frear o processo de contágio da população e controlar efetivamente a pandemia.

Esse contexto poderia ter sido alterado em janeiro de 2021 – apesar da continuidade das ações desastrosas do governo federal na esfera da saúde pública –, quando o início da vacinação trouxe uma “luz no final do túnel” e um alento à população que clama por uma imunização o mais rápido possível. Em grande parte, essa “luz” se deve ao trabalho científico fundamental de dois órgãos públicos que historicamente têm

contribuído na busca de solução para todas as pandemias que afetaram o país: Instituto Butantan e Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Entretanto, todo esse otimismo logo passou a ser dilapidado diante dos equívocos e incertezas que fazem parte do PNI, uma vez que o mesmo não dispôs de vacinas em quantidades suficientes para atender a toda a população. Em função disso, o processo de vacinação tornou-se lento, sendo que em muitos municípios, de diversas unidades da federação, as vacinas se esgotaram em menos de 20 dias. Como até o momento foram vacinados apenas 3% dos brasileiros, estima-se que, mantido o ritmo atual, se levará anos para imunizar 70% da população. Quanto maior for esse tempo, maiores serão os prejuízos econômicos e os impactos negativos sobre o conjunto da sociedade, especialmente sobre as camadas sociais mais vulneráveis.

Nessas condições, a pandemia ganhou força novamente no país nos primeiros meses de 2021, levando todo o sistema de saúde das unidades federativas à beira do colapso. Santa Catarina não esteve imune a esse processo, além de ter cometido os mesmos equívocos que o governo federal no que diz respeito às medidas preventivas. Com isso, desde agosto de 2020 todos os 295 municípios do estado já registraram a presença da doença, sendo que a maioria deles também já registraram óbitos. O descontrole da pandemia chegou a tal ponto que, no momento em que se publica esse número da Revista NECAT, o estado está transportando pessoas doentes para outras unidades da federação, tamanho o colapso que tomou conta da estrutura pública de saúde.

Após quase um ano da pandemia, Santa Catarina apresenta um cenário de deterioração das condições de controle da doença, com aceleração expressiva da contaminação da população. Até o final do mês de fevereiro, mais de 670 mil catarinenses haviam contraído a doença, patamar que colocou o estado em 4º lugar no *ranking* nacional dentre as unidades da federação com os maiores números de registros oficiais. Todavia, deve-se frisar que esse agravamento da situação não é obra do acaso, considerando-se os inúmeros alertas proferidos por diversos segmentos científicos ainda no mês de dezembro de 2020, quando o governador do estado, atendendo reivindicações empresariais, flexibilizou praticamente todas as medidas restritivas vigentes até então com o intuito de garantir uma boa temporada de verão, além de garantir a “defesa da liberdade individual”, já que, segundo ele, não competia ao governo “interferir na liberdade das pessoas”. Os resultados estão aí, infelizmente, às custas de milhares de vidas de catarinenses.

Neste contexto, além de acompanhar semanalmente a evolução da doença no estado, o Necat vem procurando analisar seus impactos sobre a socioeconomia

catarinense por meio da produção de estudos e análises sobre os setores de atividades econômicas, bem como do comportamento do emprego e do desemprego. Para divulgar tal trabalho e contribuir com as análises que estão em curso em diversos centros de estudos e também em organismos governamentais, oferecemos este segundo Dossiê sobre os impactos da Covid-19 em Santa Catarina.

O primeiro artigo, intitulado *O comportamento da balança comercial de Santa Catarina em tempos de pandemia* e assinado por Lauro Mattei e Matheus Rosa, analisa as variações e tendências da balança comercial catarinense ao longo da última década, à luz do desempenho do comércio externo nacional. Inicialmente, os autores fazem uma breve revisão sobre o processo de reprimarização da economia brasileira. Com base na literatura internacional e doméstica, mostram que o Brasil vem perdendo espaço no comércio internacional em função de sua forte inserção no “boom das commodities”, o qual levou a um processo de reprimarização da pauta exportadora do país. Nesse contexto, notou-se que está ocorrendo uma queda crescente da participação da indústria no valor adicionado global e, conseqüentemente, um aumento da participação das *commodities* primárias, especialmente daquelas baseadas na exploração dos recursos naturais. Esse processo teve como principal consequência a diminuição da participação do Brasil no comércio mundial na última década, sendo que em 2019 essa presença se reduziu a 0,55% de todos os bens manufaturados comercializados globalmente, mesmo que tendo o nono parque industrial mundial.

Do ponto de vista da balança comercial do país, notou-se que no período considerado ocorreram várias oscilações no saldo comercial do país, especialmente no período mais agudo da crise entre 2014-2016. Verificou-se também que nos anos posteriores à crise (2017-2019) ocorreu uma retomada de saldos comerciais mais robustos em função da retomada expansiva das exportações para a China, o principal parceiro comercial do país no contexto global. Todavia, é importante registrar que o superávit comercial do país, mesmo antes do início da pandemia, vinha apresentando sinais de queda.

Já a dinâmica da balança comercial de Santa Catarina não se mostrou muito desalinhada das tendências gerais do país, tanto em termos dos resultados no período, como em relação às pautas exportadora e importadora. Apenas notou-se uma diferença relativa à situação deficitária da balança catarinense ao longo de todo período considerado. Especificamente em relação à pauta exportadora catarinense, foram observadas algumas alterações em sua composição, com maior presença dos bens

intermediários, movimento que resultou em um aumento expressivo da participação dos produtos de origem agropecuária e com baixa densidade tecnológica.

Diante desses resultados, os autores concluíram que, tanto a balança comercial do país como, a de Santa Catarina, apresentaram ao longo da década considerada uma tendência forte à reprimarização, tendo em vista que a pauta exportadora se concentrou em produtos primários baseados na exploração dos recursos naturais, enquanto as importações continuaram sendo dominadas por produtos com maior densidade tecnológica.

O segundo artigo, intitulado *Balanço do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda em Santa Catarina* e assinado por Vicente Loeblein Heinen, analisa os impactos desse Programa no mercado de trabalho no estado de Santa Catarina. Para tanto, o autor utilizou dados disponibilizados pelo Ministério da Economia para discutir a inserção e a evolução do PEMER em Santa Catarina, a partir de quatro grupos de indicadores: volume total de acordos celebrados e sua distribuição mensal; modalidades de acordos; setores de atividades; e municípios contemplados.

Após uma breve revisão de literatura sobre políticas públicas voltadas à manutenção do emprego e da renda, especialmente durante a pandemia da Covid-19, o autor faz uma apresentação do PEMER, destacando os critérios de elegibilidade, os tipos de acordos, os percentuais de pagamento, as garantias de emprego, dentre outros aspectos. Na sequência, apresenta a abrangência do Programa no âmbito do país, destacando que o mesmo atingiu cerca de 30% dos brasileiros empregados no setor privado e com carteira de trabalho assinada no primeiro trimestre de 2020. Isso significou a realização, entre os meses de abril e dezembro de 2020, de 20 milhões de acordos de suspensão de contratos ou redução de jornada de trabalho e de salário. No caso de Santa Catarina, foram realizados 874 mil acordos no mesmo período, os quais envolveram 491 mil trabalhadores.

Do ponto de vista da adesão ao programa, observou-se que em Santa Catarina aproximadamente 40% dos acordos diziam respeito à suspensão dos contratos de trabalho e o restante a reduções de jornadas e salários. Além disso, verificou-se que cerca de 52% desses acordos foram celebrados nos meses de abril e maio de 2020, com redução gradual nos meses seguintes, quando as atividades econômicas foram sendo retomadas. Outra característica que sobressaiu nesse processo foi a elevada taxa de reincidência até o mês de dezembro, significando que a maior parte dos novos acordos foram efetivados com trabalhadores que já haviam feito acordos anteriormente. Em termos de setores de

atividades, notou-se que quase 80% deles ocorreram na indústria, no comércio e nos serviços de alojamento e alimentação. Já do ponto de vista da distribuição espacial, verificou-se que mais de 40% dos acordos se concentraram em apenas cinco municípios: Florianópolis, Joinville, Jaraguá do Sul, Blumenau e Brusque.

Outro aspecto observado foi que os acordos de redução da jornada e suspensão dos contratos provocaram perdas expressivas no nível de rendimentos dos trabalhadores, uma vez a reposição salarial não foi integral na grande maioria dos casos, sendo que todos aqueles que recebiam um valor acima do salário mínimo (R\$ 1.054,00) sofreram perdas. Com isso, a conclusão do autor foi que o PEMER, apesar de ter evitado um volume de demissões ainda maior, acabou provocando perdas significativas na renda dos trabalhadores, com impactos negativos no próprio nível da demanda agregada.

O terceiro artigo, intitulado *Impactos da Covid-19 sobre o setor de comércio no Brasil e em Santa Catarina* e assinado por Lilian de Pellegrini Elias, analisou os impactos da pandemia no setor do comércio de Santa Catarina em 2020, à luz do comportamento geral do setor no país. Inicialmente, a autora detalha o comportamento desse setor no país, inclusive mostrando suas tendências ao longo das últimas décadas, quando ocorreu um descolamento do mesmo em relação ao setor de serviços.

A autora mostra que o setor de comércio nacional tinha apresentado uma leve recuperação até o ano de 2019, após os fortes impactos da crise econômica entre 2014-2016. Ainda assim, o setor finalizou 2019 com participação de 13,7% do PIB do país. Já no ano de 2020, em função da pandemia, ele sofreu grandes impactos nos meses de março e abril, todavia foi se recuperando aos poucos, acabando o final do ano com um resultado positivo acumulado. Com isso, o índice de volume de vendas, que em fevereiro de 2020 era de 124,4, após sofrer diversas oscilações ao longo do ano, acabou se estabilizando no mesmo patamar observado nos meses iniciais, quando a pandemia ainda não tinha se manifestado no país. Isso resultou em um crescimento de 1,2% das vendas do comércio ao longo de 2020.

No âmbito de Santa Catarina, verificou-se que o setor do comércio também foi afetado pela crise econômica, porém a recuperação da atividade, diferentemente do país, já teve início ainda em meados de 2016. Além disso, notou-se que os impactos da pandemia em Santa Catarina aconteceram nos meses de março e abril, enquanto no país foram mais intensos em abril. Em parte, isso pode ser explicado pela adoção de medidas restritivas mais duras por parte do governo catarinense ainda em meados de março. Por isso, já a partir do mês de maio observou-se uma forte variação positiva do setor, porém

com diversas oscilações até o final do ano. Mesmo assim, o estado apresentou um resultado positivo da ordem de 5,6% em 2020.

Em termos subsetoriais, observa-se que os maiores crescimentos ocorreram na atividade de hipermercados e supermercados, enquanto as atividades de “livros, jornais, revistas e papelarias” e de “equipamentos e materiais de escritórios, informática e comunicação” apresentaram resultados negativos. Nesse sentido, a conclusão da autora é que a pandemia causou um redimensionamento do comportamento do consumidor, inclusive com certos hábitos de consumo que passaram a ser atendidos pelos hiper e supermercados, cujas atividades tiveram as maiores taxas de crescimento de vendas.

Além desses artigos, que compõem o *Dossiê II – Impactos da Covid-19 em Santa Catarina*, o número atual da Revista NECAT ainda com três artigos, recebidos pelo sistema de submissões contínuas. O primeiro deles, intitulado *A política de renúncia de receita tributária em Santa Catarina: impacto financeiro, distribuição setorial e desenvolvimento regional desigual* e de autoria de Juliano Giassi Goularti, analisa a política fiscal de renúncia tributária dos governos catarinenses na última década, procurando avaliar os impactos financeiros, além da distribuição setorial e regional dessa renúncia tributária, focalizando as atenções sobre o ICMS.

Esse artigo inicia com uma síntese dos aspectos legais das renúncias, destacando especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, para posteriormente apresentar a legislação específica sobre o assunto em vigor em Santa Catarina. Essa trajetória serviu para mostrar como foi sendo construída a Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF) do estado. A MFF é concebida pelo autor como uma categoria explicativa abstrata da história que serve para analisar como as políticas de incentivos se articulam com a economia na perspectiva de um movimento maior ligado ao processo de acumulação de capital.

Após essas considerações teóricas e de ordem legal, o autor discutiu os impactos financeiros da política de renúncia de receita tributária sobre o estado de Santa Catarina entre 2010 e 2020, comparando os valores efetivamente arrecadados e os percentuais de renúncia a cada ano, além da distribuição setorial dos incentivos e os grupos de “empresários” beneficiados. O autor chama atenção para as mudanças na política tributária de renúncia de receita implementada nos anos de 2019 e 2020, destacando-se a redução da alíquota do ICMS de 17% para 12%, realizada em 2019, que incidirá fortemente sobre a estrutura fiscal do estado a partir de 2021.

Com base na territorialização do estado elaborada pela Secretaria do Estado da Fazenda, o autor mostrou a distribuição percentual das renúncias tributárias, destacando sua elevada concentração nas gerências regionais de Itajaí, Blumenau e Joinville, as quais detiveram 52% do total. Segundo o autor, uma das consequências dessa elevada concentração é que esses valores renunciados não promoveram benefícios socioeconômicos para todos e em todas as regiões, haja vista a grande concentração nas áreas litorâneas.

Dentre as principais conclusões, o autor destaca que a atual política de isenção do ICMS acaba estimulando as desigualdades regionais, uma vez que a concentração em poucas regiões potencializa as assimetrias regionais. Além disso, fragmenta-se a partilha constitucional com os municípios, prejudicando aqueles mais pobres, ao mesmo tempo em que impacta negativamente a capacidade de concepção e implementação de políticas públicas no âmbito municipal.

O segundo artigo, intitulado *Formação do complexo e do sistema estatal catarinense* e de autoria de Alcides Goularti Filho, apresenta uma reconstituição da trajetória das estatais catarinenses ao longo do último século, com o objetivo de compreender a longevidade e a permanência dessas estatais na sociedade catarinense. Após fazer uma breve discussão com base na literatura internacional sobre o papel das empresas estatais no mercado e nas sociedades, bem como sobre suas capacidades de intervenção para alterar a realidade em que estão inseridas, o autor destaca que, na esfera econômica, as empresas estatais funcionam como instrumento de política e planejamento visando a promoção do crescimento econômico, enquanto, na esfera política, servem de instrumento para construção de projetos ideológicos de sociedade.

A partir desse suporte teórico, o autor passa a analisar a trajetória das estatais de Santa Catarina em três diferentes períodos históricos. O primeiro deles, que vai de 1918 a 1948, é denominado de “unidades isoladas” e representa a presença do estado no sentido de fazer a integração geoeconômica por meio da construção de estradas e abastecimento de água. O segundo período (1948-1975) é marcado pela formação do complexo estatal, e se divide em duas fases. Na primeira delas, entre 1948 e 1961, o destaque é para o surgimento desse complexo, diante de uma aceleração do padrão de crescimento da economia catarinense, que exigia investimentos nas áreas e transportes, energia e comunicações. A segunda fase, que vai de 1961 a 1975, é marcada pela presença de complexos estatais na articulação de planos estratégicos de desenvolvimento, seguindo de perto a lógica existente no país naquele período. Tanto é assim que o Plano de Metas

do Governo (PLAMEG) de 1961 se transformou em uma referência enquanto planejamento das estatais voltadas à promoção do desenvolvimento do estado. Já no terceiro período, entre 1975-1990, o autor relata a expansão da estratégia anterior, com a consolidação do que denomina de “sistema de estatais”, que foi responsável pela sustentação do crescimento do estado até o início da crise da década de 1980. A partir de então, e com o processo de privatizações em curso no país, o centro cíclico do crescimento fundado nas políticas de desenvolvimento perdeu forças, ainda que tenha continuado presente em algumas áreas estratégicas.

O autor concluiu que, após uma trajetória de 100 anos (1918-2018), é possível afirmar que ocorreu um período longo marcado pelas intervenções estatais inicialmente não planejadas, seguidas pelas intervenções planejadas que visavam à promoção do desenvolvimento do estado. Especialmente a partir da década de 1990, tal política perdeu força pelo retorno das ideias liberais, com a consolidação de um pacto conservador das elites catarinenses que sempre se utilizam das estatais para solidificar sua permanência no poder político.

O terceiro artigo, intitulado *Feiras livres da agricultura familiar: desafios e oportunidades no município de Chapecó-SC* e de autoria de Juliano Luis Fossá, Cássia Heloisa Ternus e Rosana Maria Badalotti, analisa a organização e a operacionalização das feiras livres da agricultura familiar em Chapecó, à luz de informações coletadas junto a feirantes inseridos na atividade no ano de 2018. Após contextualizar a importância da agricultura familiar no referido município e também na região Oeste de Santa Catarina, os autores destacam a existência na região de diferentes formas de associativismo e cooperativismo, com ênfase no papel das feiras livres, consideradas como espaços comerciais que fazem parte do debate sobre cadeias curtas relacionadas às redes agroalimentares alternativas. Atualmente, essas feiras livres representam um importante espaço de comercialização para a agricultura familiar, apesar dos grandes desafios que ainda precisam ser superados.

Da pesquisa empírica realizada, surgiu um conjunto de informações relativas às características dos feirantes, bem como em relação ao processo de operacionalização dessas feiras. Neste caso, os autores destacam a diversidade de produtos comercializados, cuja dinâmica é impulsionada pelo comportamento dos consumidores. Além disso, destacam também a importância da participação dessas feiras na sustentação das famílias, uma vez que os informantes declararam que esse espaço de comercialização lhes garante aproximadamente 90% da renda familiar. Enquanto principais desafios, o estudo indicou

a necessidade de melhorias no espaço estrutural das feiras; as dificuldades em relação às condições das estradas de acesso às comunidades rurais; e a Lei Municipal 097/2018, que transfere os custos operacionais dos locais das feiras aos agricultores.

Como principais conclusões do estudo destaca-se que os programas de incentivo à agricultura familiar, como é o caso das feiras livres, representam uma etapa importante para a viabilização econômica e social do sistema familiar de produção, uma vez que essas feiras se constituem em espaços diferenciados de organização econômica e política, ao possibilitar a socialização de práticas específicas extremamente úteis para melhorar as próprias condições de vida das comunidades e da sociedade em geral.

## REFERÊNCIAS

- MATTEI, Lauro. A crise econômica decorrente da Covid-19 e as ações da equipe econômica do governo atual. Florianópolis: Necat/UFSC, **Textos para Discussão**, n. 035, 2020a.
- MATTEI, Lauro. A importância de se manter o isolamento social como instrumento para controlar a expansão do novo coronavírus em Santa Catarina. Florianópolis: Necat/UFSC, **Textos para Discussão**, n. 036, 2020b.
- MATTEI, Lauro. A política econômica neoliberal irá aprofundar a recessão e agravar as condições sociais no Brasil. Florianópolis: Necat/UFSC, **Textos para Discussão**, n. 040, 2020c.
- MATTEI, Lauro. **Boletins Covid-19 em Santa Catarina**. 2021. Disponível em: <https://necat.ufsc.br/boletins/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

# O COMPORTAMENTO DA BALANÇA COMERCIAL DE SANTA CATARINA EM TEMPOS DE PANDEMIA

*Lauro Mattei\**

*Matheus Rosa\*\**

**Resumo:** O principal objetivo do artigo é analisar as variações e as tendências observadas na balança comercial de Santa Catarina na última década, à luz do comportamento do comércio externo do país no mesmo período. Após breve discussão sobre o processo de desindustrialização e reprimarização da economia brasileira, apresenta-se a evolução da balança comercial nos últimos dez anos, tanto no Brasil, como em Santa Catarina. O artigo conclui que a dinâmica da balança comercial em ambos os casos reafirmou as tendências de desindustrialização e reprimarização da economia nacional, tendo em vista que a dinâmica da pauta exportadora se concentrou em bens primários baseados na exploração dos recursos naturais, enquanto as importações foram dominadas por produtos de maior intensidade tecnológica.

**Palavras-chave:** Brasil; Santa Catarina; comércio exterior; balança comercial.

## BEHAVIOR OF THE TRADE BALANCE OF SANTA CATARINA IN PANDEMIC TIMES

**Abstract:** The main objective of this article is to analyze both the variations and the tendencies on the trade balance of Santa Catarina state in the last decade in comparison with the same behavior of the country's trade balance. After a short discussion about the deindustrialization and reprimarization process of Brazilian economy, the article discuss the picture of trade balance in the last ten years in both Brazil and in Santa Catarina State. The main conclusion is that the dynamic of the decade on the trade balance of Brazil and Santa Catarina reaffirm the tendencies of deindustrialization and reprimarization of the economies from Brazil and Santa Catarina State, since the country's exportation agenda was concentrated in primary goods based on natural resources and, at the same time, the country's import agenda was dominated by products with greater technological intensity.

**Keywords:** Brazil; Santa Catarina State; trade balance; foreign trade.

## INTRODUÇÃO

A Balança Comercial (BC) é um indicador utilizado para mensurar o grau de relações externas de uma determinada economia, tanto em termos do volume de exportações como de importações. Quando o volume monetário das exportações supera o volume das importações diz-se que a BC apresentou resultado positivo. Quando ocorrer

---

\* Professor Titular do Curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRJ. Coordenador Geral do Necat/UFSC. E-mail: l.mattei@ufsc.br.

\*\* Estudante de Economia na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bolsista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (Necat/UFSC). E-mail: matheusrosa.contato@outlook.com.

o contrário esse resultado será negativo, ou de forma técnica, será deficitário. Registre-se que essas contas sempre dizem respeito a valores monetários e não a quantidades dos produtos envolvidos no processo de trocas.

De uma maneira geral, o comportamento da BC depende em particular de dois indicadores. Por um lado, da taxa de câmbio adotada por um país em suas relações comerciais externas porque ela estabelece o preço de uma moeda em relação à outra. Por exemplo, se dissessemos que o dólar está a R\$ 10,00, isso significa o preço de um Dólar em relação ao Real. Se o Real tivesse um valor bem mais próximo do dólar, isso significaria o fortalecimento do Real com implicações diretas sobre as importações, uma vez que estas ficariam mais baratas. Por outro lado, o grau de protecionismo existente em cada país em função das restrições que os governos impõem em relação às importações, normalmente para proteger as estruturas produtivas domésticas.

Analisando-se o comportamento da BC do Brasil a partir do início dos anos 2000, é possível identificar dois movimentos que marcam a trajetória recente do comércio externo brasileiro. Por um lado, nota-se uma tendência de queda expressiva da participação dos produtos típicos da indústria de transformação na pauta exportadora do país, percentual que atualmente representa menos da metade do que tinha sido obtido na passagem do século XX para século XXI e, por outro, um intenso processo de *commoditização* da pauta exportadora, especialmente a partir de 2003-2004, devido ao boom dos preços de produtos primários no mercado internacional que, em grande medida, foi impulsionado pelo crescimento da demanda chinesa a esses produtos.

Esse processo de *commoditização* da pauta exportadora do país gerou saldos comerciais positivos de grande monta nos anos seguintes. Todavia, deve-se registrar que essa expansão ocorreu à luz do aumento da participação de produtos com menor valor agregado, destacando-se as *commodities* baseadas no uso intensivo dos recursos naturais, especialmente os produtos oriundos das atividades extrativas minerais e os produtos da agropecuária, particularmente a soja. Os extraordinários saldos positivos desses dois setores compensaram os resultados negativos da indústria de transformação, deixando uma ideia enganosa sobre o futuro da economia do país, a qual caminha a passos largos em direção a uma reprimarização histórica.

Evidentemente que esses saldos superavitários derivados das exportações de *commodities* primárias com baixos valores agregados são importantes para manter as contas externas em equilíbrio. Todavia, essa lógica cria uma dependência cada vez maior do comportamento dos preços internacionais, o que pode gerar uma maior vulnerabilidade

econômica, tendo em vista o descompasso entre os preços médios praticados no mercado internacional e o volume dos produtos exportados. Registre-se que tal situação já se faz presente, especialmente após a crise financeira global de 2008-2009.

Neste sentido, neste artigo analisa-se o comportamento da balança comercial de Santa Catarina à luz do comércio externo do país com o objetivo de compreender se esses dois fenômenos (queda da participação da produção industrial e aumento da participação das *commodities* primárias na pauta exportadora do país) também estão presentes na balança comercial catarinense. Para tanto, além dessa breve introdução, o artigo contém quatro seções. A primeira faz uma breve revisão de literatura sobre o comércio externo do país, enquanto segunda apresenta uma análise geral da balança comercial do país entre 2010 e 2020. Já a terceira seção faz uma análise aprofundada do comportamento da balança comercial do estado de Santa Catarina, procurando identificar seus principais elementos dinâmicos. Na quarta seção são apresentadas as considerações finais do estudo, destacando-se as principais tendências do comércio externo catarinense.

## **1. BREVES NOTAS SOBRE A DESINDUSTRIALIZAÇÃO E A REPRIMARIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

Ao longo das duas últimas décadas ocorreram intermináveis discussões sobre a temática da desindustrialização e da reprimarização da economia brasileira, as quais foram dominadas por dois fatos históricos relevantes: o “*boom das commodities*” que se expandiu no começo do século XXI; e a crise financeira que se tornou sistêmica a partir de 2008-2009, a qual provocou importantes quedas no superávit comercial do país. Esses fatos estimularam as reflexões sobre a forma de inserção do Brasil no comércio internacional, além de colocar em questão o tipo de bens e produtos que estavam sendo exportados pelo país. É neste contexto que os temas da reprimarização e da desindustrialização estão inseridos e sendo debatidos.

De um modo geral, observa-se que o processo de desaceleração do crescimento econômico em curso revelou a existência de uma “crise” no setor industrial, que está se generalizando nos ramos tradicionais (setores mais intensivos em tecnologia), os quais vêm enfrentando dificuldades para competir, tanto no mercado interno como externo, devido ao baixo grau de incorporação tecnológica. Esse fato conduz a uma baixa competitividade da indústria de transformação e provoca perda de dinamismo do conjunto da economia, uma vez que a falta de ganhos de produtividade industrial impede um crescimento do PIB a patamares mais elevados.

### **1.1. Aspectos internacionais do debate**

A literatura internacional deu grande importância a esse assunto ao final do século XX, à luz de diversas análises realizadas nos países industrializados. Neste sentido, um estudo clássico foi desenvolvido por Rowthorn e Ramaswamy (1997), tendo por base diversas economias avançadas. Inicialmente, esses autores mostraram que a desindustrialização é uma consequência do dinamismo industrial das economias já desenvolvidas, ou seja, ela é resultado natural do sucesso do processo de desenvolvimento econômico, geralmente associado ao crescimento do padrão de vida da população. Para os autores, o padrão de especialização do comércio das economias avançadas ajuda a explicar as diferenças na estrutura de emprego entre elas, uma vez que observaram a existência de um forte declínio na parcela do emprego industrial entre os anos de 1970 e 1990, paralelamente ao crescimento contínuo do emprego no setor de serviços, sendo os EUA o país pioneiro nesse processo já na década de 1960.

Ao se deparar com o declínio da participação da produção industrial no PIB, os autores explicam que essa queda decorre do padrão de especialização das economias avançadas, o qual promove variações na estrutura do emprego nos diversos países. No entanto, advertem que essa mudança do emprego do setor industrial para o setor de serviços não está associada às alterações significativas no padrão de gastos entre os dois setores (indústria e serviços), mas reflete muito mais o crescimento do diferencial de produtividade entre indústria e serviços, sendo este o fator que faz o emprego se mover em direção ao setor de serviços, o qual precisa absorver grande parte do emprego industrial.

Tal assunto também foi analisado nos países da América Latina, destacando-se o estudo de José Gabriel Palma (2005), porém destacando que a desindustrialização não é resultado apenas de um único fator, mas da combinação de distintos fatores assim estabelecidos: mudanças no paradigma tecnológico; deslocamento de etapas da produção para países com mão de obra mais barata; políticas econômicas e monetárias adotadas em diversos países nas décadas de 1980 e 1990; e ocorrência dos efeitos da doença holandesa. Para esse autor, a doença holandesa é um fenômeno associado a uma onda súbita de exportações de produtos primários, sendo que na América Latina esse tema é mais um caso de desindustrialização descendente do que propriamente consequência do surgimento de outras atividades produtivas. Com isso, o autor concluiu que na América Latina, o Brasil e outros três países (Argentina, Uruguai e Chile) passaram a apresentar

um importante processo de desindustrialização após as reformas estruturais da década de 1990, sendo que a principal diferença entre esses países em relação aos países asiáticos foi o processo de transição entre o modelo de substituição de importações e as reformas econômicas, não havendo na América Latina uma transição combinada entre essas reformas e a dinâmica do processo industrial.

Já o Atlas da Complexidade Econômica, publicado em 2011 por Ricardo Hausmann e César Hidalgo, logo se transformou em uma importante ferramenta para analisar a evolução da estrutura produtiva dos países, especialmente em termos de como o conhecimento afeta os níveis de renda e do produto, além de como o próprio conhecimento se expande ao longo do tempo. De uma maneira geral, esses autores argumentam que a complexidade das exportações de um país é determinante para seu crescimento econômico de longo prazo, isto porque alguns produtos são mais essenciais para dinamizar outros setores produtivos devido aos seus efeitos de encadeamento e de transbordamento, tanto na esfera da oferta como na demanda. Em linhas gerais, isso significa que alguns produtos estabelecem maiores conexões com as demais atividades econômicas, destacando-se os produtos eletrônicos, mecânicos, químicos, etc. Já os produtos mais baseados em recursos naturais (petróleo cru, soja, etc.) possuem menor complexidade e, portanto, apresentam menor grau de conectividade.

Para tanto, Hausmann e Hidalgo (2011) desenvolveram o Índice de Complexidade Econômica (ICE), que permite analisar o grau de sofisticação da estrutura produtiva de um país, à luz de sua pauta exportadora. Essa sofisticação é mensurada a partir da combinação de informações sobre diversidade econômica decorrente da quantidade e ubiquidade dos produtos exportados, ou seja, do número de países que exportam esses mesmos produtos. Com isso, o ICE mostraria que economias sofisticadas seriam mais diversificadas por exportarem produtos com baixa ubiquidade, uma vez que poucos países produziram esses produtos sofisticados. Na versão de 2013 foram utilizadas novas bases de dados para estimar a complexidade de cada país e de seus produtos, tornando os resultados mais fortes. Assim, a nova versão produziu uma figura mais aprimorada da economia de cada país, de suas possibilidades e do potencial de crescimento futuro.

Segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2021), no âmbito geral das exportações do país, nota-se que o ICE caiu da 25ª posição, em 1995, para a 49ª no ano de 2018. Já no período entre 2014 e 2018 o ICE das exportações brasileiras se manteve estável no patamar de 0,21. Este indicador mostra, ainda, que o

Brasil ocupava a 32ª posição no ranking mundial de exportações de manufaturados ao final de 2018.

## **1.2. O debate brasileiro recente sobre desindustrialização e reprimarização**

O debate sobre a desindustrialização e a reprimarização da economia brasileira tem recebido atenção de diversos autores, destacando-se Bresser-Pereira (2008); Oreiro e Feijó (2010); Marconi (2011); Oreiro e Marconi (2014); Souza, Gabriel e Carvalho (2019), dentre outros. Na essência, esses autores procuraram compreender a perda de dinamismo da indústria brasileira na pauta exportadora do país, especialmente nas duas últimas décadas.

Bresser-Pereira (2008) reforça a tese de Palma (2005), destacando que a desindustrialização precoce observada na economia brasileira foi resultado da expansão da doença holandesa que levou a uma reprimarização da pauta exportadora do país, tendo como contrapartida um aumento das importações de bens manufaturados, fato que levou, conseqüentemente, a uma queda da participação da indústria no valor adicionado global da economia do país.

Já Oreiro e Feijó, afirmam que “uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial perde importância como fonte geradora de empregos e/ou de valor adicionado para essa economia” (2010, p. 2). Todavia, quando a desindustrialização vier acompanhada de uma reprimarização da pauta exportadora baseada em *commodities* primárias, ela pode significar a existência da doença holandesa, geralmente causada pela apreciação da taxa real de câmbio. Neste caso, a desindustrialização está associada à déficits comerciais crescentes da indústria e superávits crescentes dos setores não industriais. Após sistematizar os principais aspectos desse debate, os autores concluíram que, tanto do ponto de vista da composição do saldo comercial como da composição do valor adicionado da indústria brasileira, notou-se um processo de desindustrialização causado pela apreciação da taxa real de câmbio que resulta na valorização dos preços de *commodities* baseadas em recursos naturais nos mercados internacionais.

Ao debater as principais teses ortodoxas sobre a desindustrialização do país, Oreiro e Marconi (2014) destacam os principais equívocos destas. Como contraponto a essas teses, os autores afirmam que a desindustrialização brasileira não é uma decorrência natural do processo de desenvolvimento do país, mas que apresenta um caráter precoce resultante da política cambial adotada nas duas últimas décadas. Neste sentido, os autores destacam a importância desse fenômeno para o conjunto do país, dado o expressivo papel

ainda representado pelo ramo industrial no contexto econômico geral. Além disso, entendem que a desindustrialização brasileira é precoce, comparativamente aos países desenvolvidos, porque o Brasil começou a se desindustrializar com um nível de renda per capita muito inferior ao nível de renda desses países. Além disso, os autores afirmam que ao longo dos últimos dez anos o processo de desindustrialização do país vem sendo acompanhado por uma reprimarização da pauta exportadora, sendo a apreciação da taxa de câmbio real um dos principais fatores que explicam a perda de competitividade da indústria de transformação brasileira.

De um modo geral, percebe-se que a abertura comercial e a reestruturação produtiva da década de 1990 impulsionaram a reprimarização da economia brasileira, uma vez que *commodities* baseadas em recursos naturais (agrícolas e minerais) passaram a comandar a pauta exportadora do país. Para Souza, Gabriel e Carvalho, “uma especialização setorial em bens intensivos em recursos naturais e na produção de *commodities* com baixa elasticidade-renda pode conduzir a economia brasileira a um processo de desindustrialização, retardando o desenvolvimento econômico” (2019, p. 4).

## **2. O DESEMPENHO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA ENTRE 2010 E 2020**

Nesta seção será analisada a evolução da balança comercial do país em uma década que foi marcada por períodos distintos, destacando-se três deles: a fase imediatamente posterior à crise financeira global de 2008-2009; os anos de crise da economia Brasileira entre 2014-2016; e a lenta recuperação das atividades econômicas entre 2017-2019. Devido à excepcionalidade histórica enfrentada no ano de 2020, tal período receberá uma atenção especial neste documento. De um modo geral, as atenções estarão voltadas para o comportamento do saldo comercial, das exportações e das importações, seguindo as análises tradicionais desses indicadores. Antes, porém, será feita uma breve explanação da situação do país no contexto geral do comércio mundial.

### **2.1. Breve panorama do Brasil no comércio mundial**

Com base nos dados e nas informações do World Trade Organization Statistical Review de 2019 e 2020, publicados pela World Trade Organization (WTO, 2019; 2020), é possível elaborar um breve panorama da inserção do Brasil no comércio mundial nos anos de 2018 e 2019, tendo em vista que essas estatísticas dizem respeito ao ano anterior àquele publicado. Do ponto de vista das exportações, observa-se a continuidade da queda da participação do país no comércio global, que passou de 1,32%, em 2010, para 1,19%,

em 2019. Com isso, atualmente o Brasil se situa na 27<sup>a</sup> posição no *ranking* mundial dos maiores exportadores. Tal cenário continua sendo liderado pela China, que no último ano considerado aumentou em 10% suas vendas, sendo seguida por Estados Unidos, Alemanha, Japão e Holanda.

Já a participação das importações do país no comércio global caiu de 1,23%, em 2010, para 0,91%, em 2019. Com isso, no *ranking* global de importações o Brasil passou a figurar em 28<sup>o</sup> lugar. Tal setor continua sendo liderado mundialmente pelos Estados Unidos, seguidos pela Alemanha, França, Reino Unido etc.

Quanto às exportações de bens manufaturados, é importante registrar que o Brasil possui o nono parque industrial mundial, porém com apenas 1,83% do PIB desse setor. Do ponto de vista da participação brasileira nas exportações mundiais desses bens, nota-se que o país vem reduzindo sua presença no comércio global, uma vez que a sua taxa caiu de 0,62%, em 2018, para 0,55% em 2019, significando uma redução de aproximadamente 14% em apenas um ano. A consequência é que a participação do Brasil no comércio mundial de bens manufaturados está ficando cada vez mais marginal, sendo que sua inserção neste setor ocorre por meio das importações. Em grande parte, isso se deve ao fato do país ter ficado de fora dos grandes acordos comerciais nos últimos, além de passar a se especializar na exportação de produtos com menor valor agregado.

Neste caso, os dados recentes da WTO são incisivos ao revelar que, além de maior exportador de soja em grão, o Brasil passou a ser o terceiro maior exportador de produtos agrícolas e alimentares, além do oitavo exportador de ferro e aço. Ou seja, a agenda do comércio externo brasileiro é profundamente dominada por produtos primários baseados na exploração dos recursos naturais. É exatamente nesta direção que todo o debate acadêmico resumido na seção anterior desse artigo está mostrando como sendo a grande tendência da inserção do país no comércio mundial no início do século XXI.

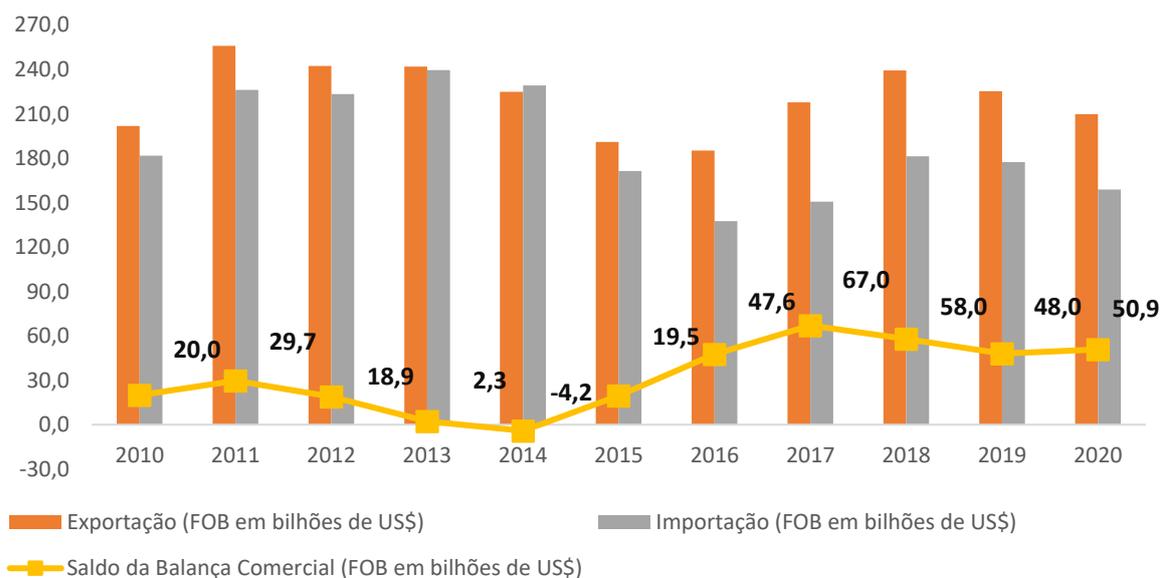
## **2.2. Síntese da evolução da balança comercial brasileira entre 2010 e 2020**

Conforme discutido anteriormente, desde o início da década de 2000 o comércio externo brasileiro ingressou no chamado “*boom das commodities*”, processo este que ganhou maior intensidade a partir de 2005 quando passaram a ocorrer elevações nos preços dessas *commodities* impulsionados pelo aumento da demanda no mercado internacional, sobretudo em função do crescimento econômico chinês. Nesse contexto, observou-se que o comércio externo brasileiro passou a ser pautado cada vez mais por itens com menor valor agregado, uma vez que as *commodities* agropecuárias e do setor

extrativo mineral vêm tomando espaço em contraposição às *commodities* industriais delas derivadas.

O Gráfico 1 mostra esse movimento a partir dos saldos comerciais e do volume monetário das exportações e importações no período acima mencionado. Tomando-se o ano de 2011 como ponto de partida, nota-se que o saldo global de US\$ 29,7 milhões decorreu do expressivo superávit comercial de aproximadamente US\$ 78 bilhões obtidos pelas *commodities* primárias, que compensaram o déficit da indústria de transformação que atingiu aproximadamente US\$ 48 bilhões, valor quase 40% maior que aquele registrado no ano de 2010. A consequência imediata foi a queda da participação dos produtos industriais na pauta de exportação do país para o patamar de 57%, quando no ano de 2000 era de 81%.

**Gráfico 1** – Exportações, Importações e Saldo Comercial, Brasil (2010-2020, FOB em Bilhões de US\$)



Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

Não há dúvidas de que esse grande volume de recursos obtidos com as exportações de *commodities* de natureza primária foi e está sendo essencial para manter as contas externas equilibradas. Todavia, a dependência de preços mais elevados para se ampliar o comércio externo também pode ser considerada um fator de vulnerabilidade, além do fato de haver um descompasso entre o crescimento do volume exportado comparativamente ao aumento dos preços recebidos, ou seja, o quantum exportado cresce em proporções muito dispare entre volume e preço.

Com certo arrefecimento desse “boom” nos anos seguintes, verifica-se que o saldo comercial do país foi se reduzindo até ficar negativo no ano de 2014, fato que já antecipava a grande crise que o país enfrentaria nos anos seguintes, situação que só se normalizaria a partir de 2017.

Os baixos saldos observados entre 2015 e 2016 decorreram da crise econômica que contraíram as importações (-25% em 2015) e que também levaram à queda das exportações (queda de 15% em 2015). Mas o superávit de 2016 mais que o dobrou valor obtido em 2015, fato que já indicava uma retomada da expansão superavitária da balança comercial em patamares elevados, os quais viriam a se concretizar a partir de 2017, devido ao importante papel desempenhado pelas exportações industriais.

Com o arrefecimento da crise econômica e com a retomada mais expressiva das exportações para a economia chinesa, os saldos comerciais voltaram a registrar sucessivos valores positivos, sendo que no ano de 2017 foi registrado o maior saldo positivo da década, ao atingir o patamar de 67 Bilhões de US\$-FOB.

Todavia, esse cenário bastante positivo não duraria muito tempo conforme resultado de 2019, quando o saldo praticamente retomou ao patamar de 2016. Houve um recuo de aproximadamente 8% nas exportações em relação ao ano de 2018, sendo que tal queda ocorreu em todos os grupamentos de produtos (manufaturados, semimanufaturados e produtos básicos). Tal inversão está ligada ao processo de desaceleração do comércio mundial observado em 2019, cujo epicentro teve origem na “guerra comercial” entre os Estados Unidos e a China, fazendo com que o comércio global crescesse a metade do ano anterior, segundo a WTO (2020).

No caso brasileiro, a consequência foi o declínio imediato do saldo comercial, cujo superávit de 2019 foi 18% inferior ao verificado no ano anterior. E essa queda só não foi mais intensa porque novamente as importações caíram consideravelmente, especialmente nos grupos de bens de capital e de bens de consumo duráveis. Com isso, do ponto de vista comercial o país ficou menos integrado à economia mundial.

Por fim, o ano de 2020 merece destaque especial devido à pandemia provocada pelo novo coronavírus e seus efeitos sobre a economia global. Mesmo assim, verifica-se que a balança comercial brasileira apresentou um superávit de aproximadamente US\$ 51 bilhões, montante que representa um aumento de 6% em relação ao ano anterior. Mas esse resultado positivo precisa ser compreendido para além de uma simples conta matemática. Em primeiro lugar, observa-se que a crise da Covid-19 promoveu um recuo

de quase 10% das importações, fato que pode ser considerado como principal responsável pela melhora momentânea do saldo comercial.

Mas no momento mais agudo dos efeitos da pandemia sobre a economia brasileira, sobretudo quando o mercado mundial ficou mais restritivo ao comércio de bens manufaturados, nota-se que as exportações de produtos agropecuários cresceram exponencialmente e contribuíram decisivamente para o resultado final. Em grande medida, esse comportamento se deve à taxa de câmbio mais competitiva no ano de 2020 (o Real passou de 4,27 por dólar em janeiro de 2020 para 5,20 em dezembro do mesmo ano), bem como ao aumento da demanda mundial por produtos alimentares<sup>1</sup>.

Ainda sobre o saldo positivo de 2020, deve-se agregar o fato de que houve uma rápida recuperação econômica do principal parceiro comercial do país (China), além de que as quedas das atividades econômicas nos países desenvolvidas foram menos intensas em função das políticas de enfrentamento da pandemia adotadas por vários governos. Com isso, também houve uma recuperação das exportações industriais do país no segundo semestre de 2020, fazendo com que o saldo do setor ficasse positivo no referido ano.

A Tabela 1 apresenta a evolução das exportações brasileiras, segundo a Classificação por Grandes Categorias Econômicas (CGCE)<sup>2</sup>, para o período entre 2010 e 2020. Inicialmente se observa que a participação dos Bens Intermediários em 2010 correspondia a 73% da pauta de exportações, patamar que se manteve inalterado até 2013. Mesmo com a crise econômica nos anos seguintes, esse percentual foi se elevando sequencialmente até atingir 79% no último ano da série. Em função disso, essa categoria econômica apresentou uma variação positiva de 13% ao final da série considerada. De um modo geral, esses dados confirmam uma tendência de especialização da pauta exportadora nos produtos de baixa densidade tecnológica, uma vez que os produtos classificados como “Bens Intermediários”, em sua maioria são alimentos, combustíveis e produtos de baixa densidade tecnológica destinada à indústria externa.

---

<sup>1</sup> Um exemplo foi o caso do arroz, cuja produção foi destinada, em sua maioria, ao mercado internacional, provocando desabastecimento no mercado doméstico, com consequente elevação expressiva do preço para consumidor brasileiro.

<sup>2</sup> A CGCE é uma categorização do IBGE que divide a atividade industrial entre Bens Intermediários, Bens de Consumo e Bens de Capital. Uma caracterização completa dessa classificação pode ser consultada em IBGE (2013).

**Tabela 1** – Composição da pauta de exportações por Grandes Categorias Econômicas, Brasil (2010-2020, FOB em Bilhões de US\$)

<i>Ano</i>	<i>Bens Intermediários (BI)</i>	<i>Bens de Consumo (BC)</i>	<i>Bens de Capital (BK)</i>
2010	130,2	32,9	14,4
2011	169,5	35,6	18,1
2012	157,9	33,2	19,8
2013	159,9	35,7	24,0
2014	150,5	32,7	16,7
2015	129,8	29,3	15,5
2016	123,4	29,9	18,3
2017	145,6	34,0	17,0
2018	155,5	31,2	21,2
2019	148,3	30,8	16,2
2020	146,6	29,2	9,5
<i>Var. (2010 - 2020)</i>	13%	-11%	-34%

Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

A categoria dos “Bens de Consumo” em 2010 tinha uma participação de 19% na pauta exportadora do país, percentual que foi decaindo nos anos seguintes, sendo que entre 2013 e 2019 praticamente se manteve na faixa de 15%, patamar que subiu um ponto percentual no ano final da série. Em função disso, essa categoria econômica apresentou uma variação negativa de 11% ao final da série considerada. Os bens classificados como “Bens de Consumo” correspondem àqueles destinados ao consumo imediato no mercado externo, concentrando-se principalmente nas categorias de Bens de Consumo Duráveis e de Semiduráveis.

Finalmente, a classificação econômica de “Bens de Capital” em 2010 tinha uma participação de 8% do total da pauta exportadora do país. Esse percentual cresceu até 2013, quando atingiu o patamar de 11%. Durante a crise econômica sua participação se reduziu para 9%, caindo para 8,5% antes do início da pandemia. Durante o ano de 2020 correspondia a apenas 5% da pauta exportadora do país, fato extremamente preocupante, uma vez que essa categoria representa a parcela das exportações que corresponde às atividades industriais de menor complexidade, com produtos destinados à produção de máquinas, equipamentos, materiais de construção etc. Em função disso, essa categoria econômica apresentou uma variação negativa de 34% ao final da série considerada.

A Tabela 2 apresenta a lista dos dez produtos com maior participação nas exportações do país. Inicialmente observa-se que, quando somados, os percentuais de

participação desses produtos correspondem a 54% da pauta exportadora do país, indicando uma clara concentração das exportações nos bens primários. Neste caso, nota-se que o produto mais relevante é a soja, que apresentou um notável avanço nas exportações na última década, passando de 5,5%, em 2010, para 13,6%, em 2020. Já minério de ferro, óleo de petróleo, carne de gado bovino e milho apresentaram variações positivas em suas participações ao longo da década, ao passo que açúcar de cana bruto, apresentou uma variação negativa, apesar de ainda manter o quarto maior percentual de participação dentre os dez produtos.

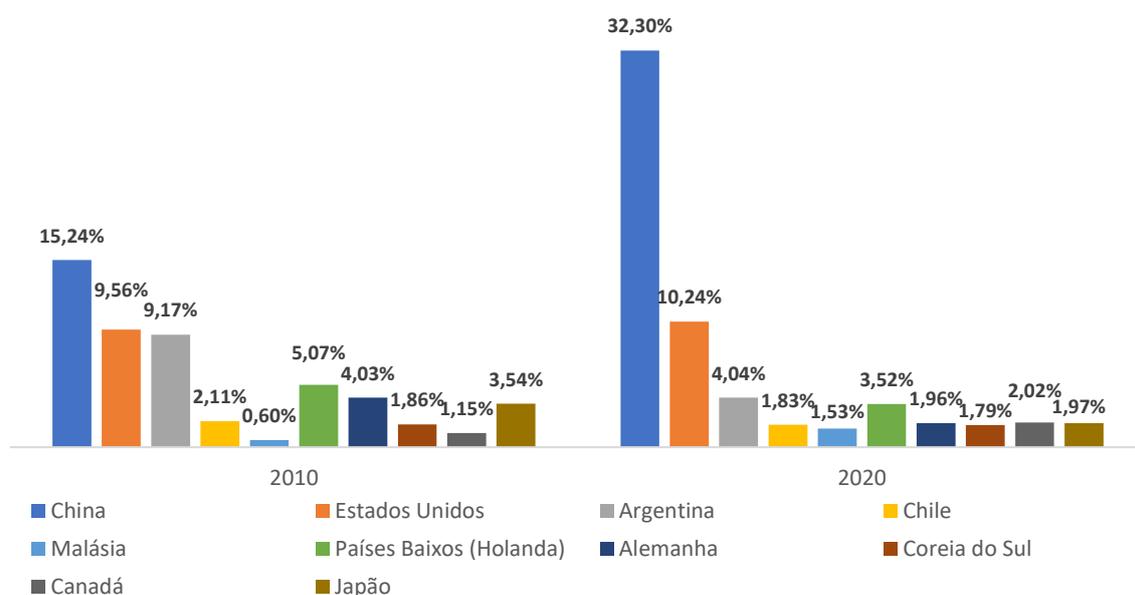
**Tabela 2** – Dez seções de produtos com maior participação nas exportações brasileiras (2010-2020)

<i>Seção</i>	<i>2010 (Bilhões de US\$-FOB)</i>	<i>2020 (Bilhões de US\$-FOB)</i>	<i>Part. nas Exp. (%)</i>	<i>Var. p. p (2010-2012)</i>
<i>Soja</i>	110,4	285,6	13,6	8,1
<i>Minério de ferro e seus concentrados, não aglomerado</i>	213,5	242,1	11,5	1,0
<i>Óleos de petróleo</i>	162,9	194,7	9,3	1,2
<i>Açúcar de cana, em bruto</i>	93,06	74,09	3,5	-1,1
<i>Carne de gado bovino congelada, desossada</i>	33,60	66,63	3,2	1,5
<i>Bagaços e outros resíduos sólidos</i>	47,18	59,16	2,8	0,5
<i>Milho (exceto milho doce)</i>	21,36	58,50	2,8	1,7
<i>Pastas químicas de madeira</i>	44,28	55,71	2,7	0,5
<i>Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos</i>	30,60	50,55	2,4	0,9
<i>Café não torrado, não descafeinado</i>	51,78	49,74	2,4	-0,2

Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

O Gráfico 2 apresenta a evolução do destino das exportações brasileiras entre os anos de 2010 e 2020. Em primeiro lugar, destaca-se a expressiva participação da China, uma vez que passou a ser o país receptor de 32,30% das exportações brasileiras ao final do período considerado, percentual que em 2010 era de 15,24%. Já o incremento da participação dos EUA no destino das exportações do país se manteve em 10,24%. Em segundo lugar, destaca-se a grande queda de participação de alguns países, como são os casos da Argentina, que caiu de 9,17%, em 2010, para 4,04%, em 2020; da Alemanha, que caiu de 4,03% para 2,02% no mesmo período; dos Países Baixos, cujo percentual se reduziu de 5,07% para 3,52%; e do Chile, cujo patamar final se situou abaixo de 2%.

**Gráfico 2 – Países de destino das exportações brasileiras (2010-2020)**



Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

Essas informações revelam duas características importantes: por um lado, ao final de 2020 o Brasil deixou de ter os países do Mercosul como destino importante de seu comércio internacional e, por outro, seu espaço comercial junto aos países europeus está cada vez mais restrito. O resultado é que o comércio exterior brasileiro atualmente é muito dependente do comportamento da demanda de apenas dois países: China e EUA.

A Tabela 3 apresenta a evolução das importações brasileiras, segundo a Classificação por Grandes Categorias Econômicas (CGCE), para o período entre 2010 e 2020. Inicialmente se observa que a participação dos Bens Intermediários em 2010 correspondia a 66,5% da pauta de importações, patamar que se manteve inalterado até 2018, mesmo diante da crise econômica que ocorreu entre os anos de 2014-2016. Em 2020 esse percentual caiu para 65,5%, uma vez que o conjunto das importações do país foi reduzido diante dos efeitos da pandemia, conforme abordamos anteriormente. Com isso, verifica-se uma variação negativa da ordem de 7% no período considerado.

Em 2010 a categoria dos “Bens de Consumo” tinha uma participação de 17% na pauta importadora do país, percentual que foi se mantendo nos anos seguintes, tendo atingido seu ápice em 2015, com 18% do montante importado. A partir daí apresentou uma sequência de quedas para, ao final da série considerada, situar-se no patamar de 14,5%. Em função disso, essa categoria econômica apresentou uma variação negativa de 22% ao final da série.

**Tabela 3** – Composição da pauta de Importações por Grande Categoria Econômica, Brasil (2010-2020, FOB em Bilhões de US\$)

<i>Ano</i>	<i>Bens Intermediários (BI)</i>	<i>Bens de Consumo (BC)</i>	<i>Bens de Capital (BK)</i>
2010	103,6	27,1	25,7
2011	124,7	34,9	30,5
2012	123,0	33,4	31,7
2013	131,7	34,7	32,7
2014	126,9	33,1	29,5
2015	99,4	26,8	23,3
2016	85,0	21,7	18,4
2017	93,7	23,3	16,1
2018	105,0	25,5	28,6
2019	106,7	24,6	25,2
2020	95,9	21,1	29,4
<i>Var. (2010 – 2020)</i>	-7%	-22%	15%

Fonte: MDIC; Elaboração dos autores

Por fim, a classificação econômica de “Bens de Capital” em 2010 tinha uma participação de 16,5% do total da pauta importadora do país. Esse percentual cresceu até 2013, sofreu pequenas oscilações durante a crise econômica e voltou a crescer a partir de 2018, atingindo o patamar de 20% no ano de 2020. Com isso, ao final apresentou uma variação positiva da ordem de 15%, percentual que revela uma tendência crescente de importação desses bens, ainda que as proporções indiquem uma predominância dos Bens Intermediários na pauta importadora do país.

A Tabela 4 apresenta a lista dos dez produtos com maior participação nas importações do país. Inicialmente observa-se que a gama de produtos importados pelo país é extremamente vasta, sendo que os dez produtos com maior participação atingem aproximadamente 25% do total importado. Mesmo assim, é importante verificar que nesse cenário de maior diversificação existe certa concentração das importações em bens de maior densidade tecnológica.

O produto com maior importação, ainda que em tendência de queda na década, foi óleo de petróleo, com participação de 4,6%; seguido por plataformas de perfuração (4,0%), tubos flexíveis de metais comuns (2,4%); embarcações leves (2,3%), dentre outros. Registre-se que esses três produtos apresentaram forte crescimento na década, com expansões de 4,0, 2,4 e 2,3 pontos percentuais em suas respectivas taxas de participação, enquanto óleo de petróleo registrou retração de -1,5 pontos percentuais na

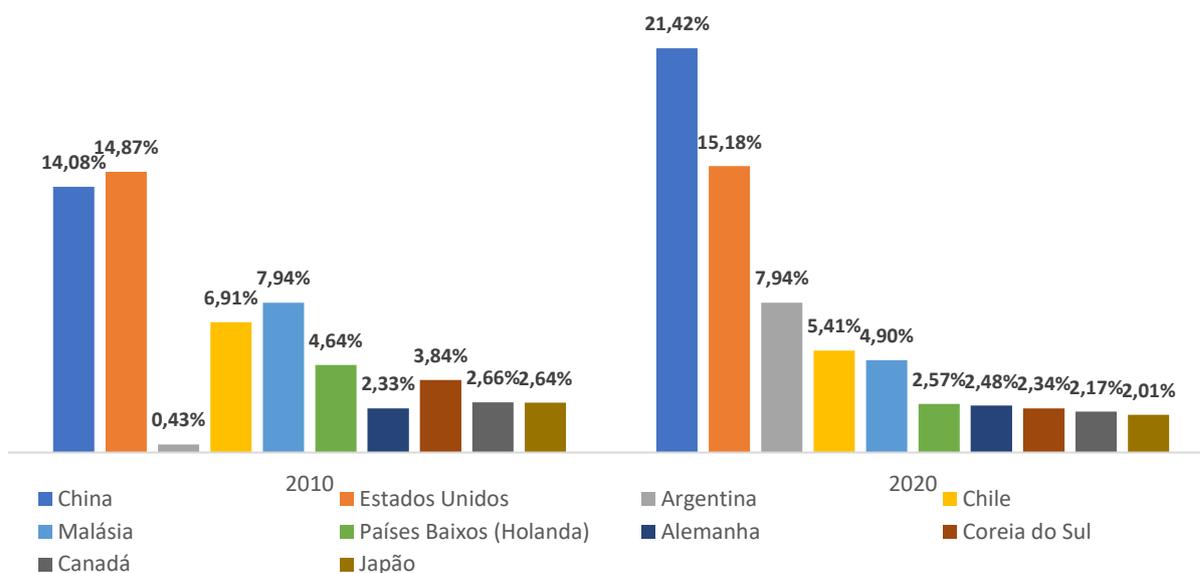
participação da pauta de importações. Com essas desagregações é possível notar uma tendência de maior concentração das importações em produtos de alta densidade tecnológica.

**Tabela 4** – Dez seções de produtos com maior participação nas importações brasileiras (2010-2020)

<i>Seção</i>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>Part. nas Exp. (%)</b>	<b>Var. p. p (2010 - 2020)</b>
<i>Óleos de petróleo</i>	111,46	73,88	4,6	-1,5
<i>Flutuantes ou plataformas de perfuração</i>	0,00	63,91	4,0	4,0
<i>Tubos flexíveis de metais comuns</i>	0,68	38,39	2,4	2,4
<i>Embarcações leves</i>	0,01	36,04	2,3	2,3
<i>Anti-soros, vacinas para medicina humana e veterinária</i>	24,97	31,86	2,0	0,6
<i>Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos</i>	100,98	26,14	1,6	-3,9
<i>Cloreto de potássio</i>	22,34	25,51	1,6	0,4
<i>Peças industriais</i>	15,14	25,04	1,6	0,7
<i>Medicamentos, n.e.p</i>	23,31	23,91	1,5	0,2
<i>Torneiras, válvulas e dispositivos semelhantes</i>	5,35	23,74	1,5	1,2

Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

Por fim, o Gráfico 3 apresenta a evolução da origem das importações brasileiras entre os anos de 2010 e 2020. Da mesma forma que no caso das exportações, destaca-se a expressiva participação da China, uma vez que esse país é origem de 21,42% das importações brasileiras ao final do período considerado, percentual que em 2010 era de 14,08%. Já o incremento da participação dos EUA nas importações do Brasil foi relativamente baixo, uma vez que passou de 14,87% para 15,18%, no final do período considerado. Em segundo lugar, e contrariamente ao observado nas exportações, verificase a expansão da origem das importações da Argentina (7,94%) e do Chile (5,41%), embora este último país tenha sofrido uma pequena queda ao final da série. Por fim, observou-se queda da participação das importações brasileiras em todos os demais países listados, destacando-se a expressiva queda das importações com origem nos Países Baixos e na Malásia.

**Gráfico 3 – Países de origem das importações brasileiras (2010-2020)**

Fonte: MDIC; Elaboração dos autores

### 3. COMPORTAMENTO DA BALANÇA COMERCIAL CATARINENSE

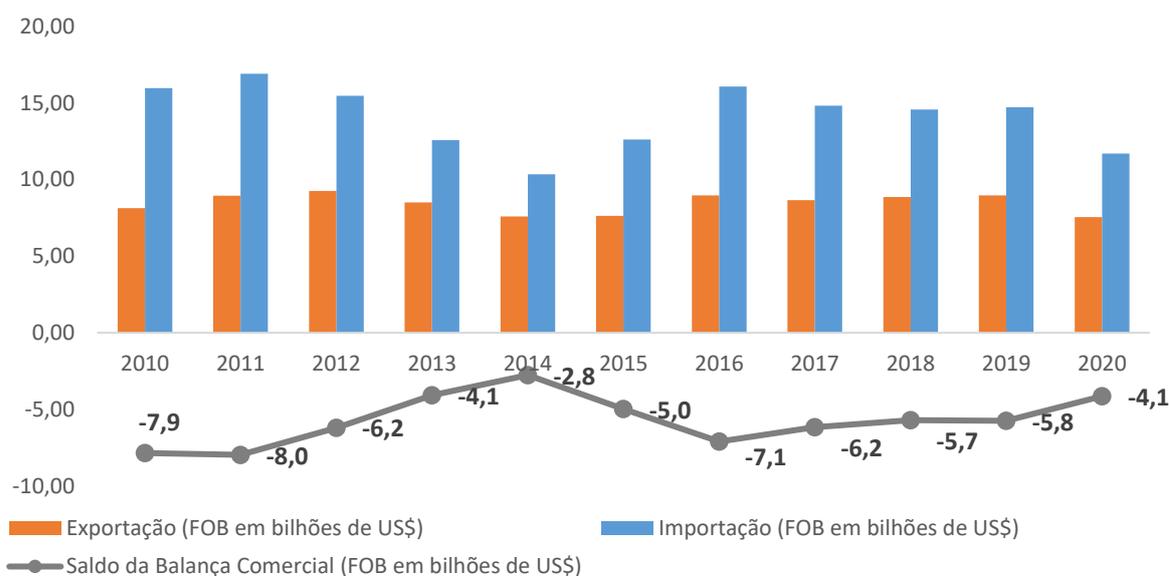
A dinâmica da balança comercial catarinense na última década não se mostrou descolada das tendências e dos fatores causais observados no quadro nacional, de forma que os principais fatores dinâmicos da balança comercial brasileira também interferiram diretamente no comportamento das exportações, importações e do saldo comercial catarinense. Assim, a crise mundial de 2008-2009, a crise brasileira de 2014-2016 e sua posterior retomada parcial, além da excepcionalidade de 2020 decorrente da pandemia do novo coronavírus foram momento cruciais na definição da dinâmica comercial catarinense.

Em termos gerais, a característica distintiva da balança comercial catarinense está na sua configuração estruturalmente deficitária, que se manteve presente ao longo de toda a década considerada. A consequência dessa característica é a dependência elevada de fatores da oferta de produtos no mercado mundial, do câmbio apreciado e também do bom desempenho econômico interno para garantir as importações.

O Gráfico 4 apresenta as variações das exportações, importações e saldo comercial de Santa Catarina na última década. Inicialmente nota-se certa estabilidade dos valores anuais de exportação, bem como uma variação constante dos valores importados, de modo que tal variação determine, em grande medida, o saldo comercial do estado. Os anos iniciais da década de 2010, marcados pela expansão das atividades econômicas

internas e pelo câmbio apreciado, promoveram grandes volumes de importações, sendo que no ano de 2011 a balança comercial catarinense registrou o maior valor desse quesito, com 16,9 Bilhões de US\$-FOB. Todavia, nesse mesmo ano registrou-se um enorme déficit comercial do estado, atingindo a marca de 8 Bilhões de US\$-FOB.

**Gráfico 4 – Exportações, Importações e Saldo Comercial, Santa Catarina (2010-2020, FOB em Bilhões de US\$)**



Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

Após esse ano, teve início um movimento contínuo de elevação da taxa de câmbio, fato que, em conjunto com o arrefecimento da atividade econômica catarinense a partir de 2012, provocou uma gradual desaceleração das importações. Entre os anos de 2012 e 2013 as importações sofreram queda de 19%, enquanto no período seguinte (2013 e 2014) a queda foi da ordem de 17%, sendo o pior valor registrado no período analisado. Em termos monetários significou um valor de 10,4 Bilhões de US\$-FOB. Registre-se que nesse mesmo ano (2014) o valor das exportações foi baixo, atingindo apenas 7,59 Bilhões de US\$-FOB, patamar que foi superado apenas no ano excepcional da pandemia do novo coronavírus (2020). Diante desses resultados e excetuando-se o ano da pandemia, é possível afirmar que 2014 foi o pior ano da década para o estado catarinense, em termos de relações econômicas com o setor externo.

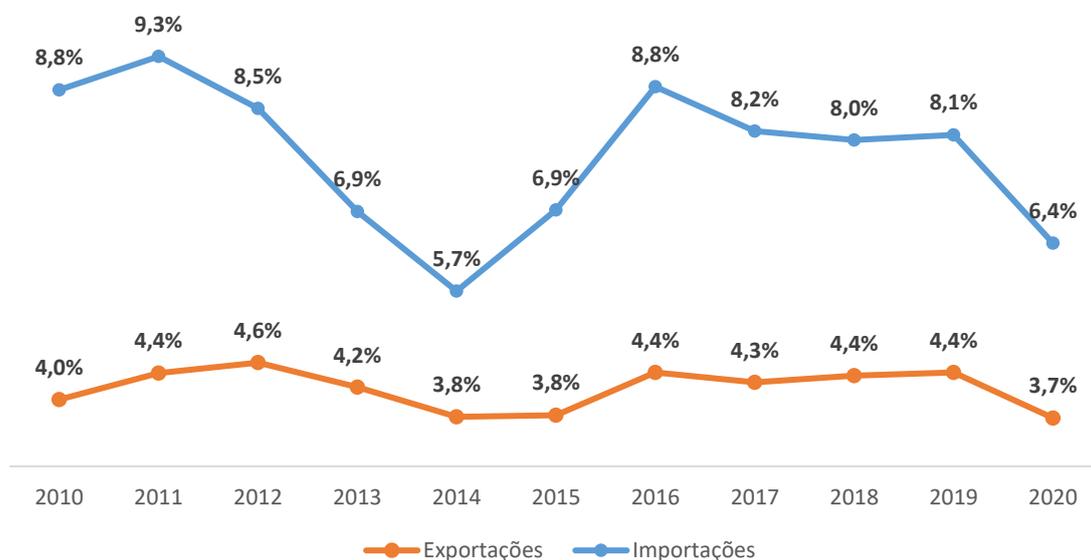
A partir de 2015, nota-se uma nova elevação das importações que se manteve mais ou menos constante até 2019, impulsionada principalmente pela breve retomada econômica após os impactos da recessão econômica brasileira de 2014-2016. Nesse período, as exportações também se mantiveram estabilizadas e o saldo comercial

apresentou leve redução de seu déficit de -7,1 Bilhões de US\$-FOB, em 2016, para -5,8 Bilhões de US\$-FOB, em 2019.

No ano de 2020 a balança comercial catarinense absorveu todos os impactos da pandemia provocada pelo novo coronavírus, com configuração muito próxima àquela apresentada pela balança comercial nacional. Desta forma, observa-se uma queda tanto das exportações como das importações, sendo que nos valores exportados ocorreu queda de -16% enquanto nos valores importados ocorreu uma retração de -21%. Com isso, a década terminou com redução das transações comerciais catarinenses junto ao mercado externo.

Além disso, o Gráfico 5 mostra a redução da participação das exportações e importações catarinenses na balança comercial brasileira. Do ponto de vista das exportações, a trajetória foi manteve-se relativamente estável até 2019, porém com uma queda acentuada no ano de 2020, fato atrelado aos impactos da pandemia, mostrando que o mesmo foi mais expressivo sobre a pauta de exportações em Santa Catarina em relação ao conjunto do país. Com isso, a participação no período considerado passou de 4,0%, em 2010, para 3,7%, em 2020, percentual que é baixo no contexto nacional.

**Gráfico 5** – Participação das Exportações e Importações de Santa Catarina no total do Brasil (2010-2020)



Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

Do ponto de vista da participação das importações, observam-se movimentos muitos distintos ao longo do período considerado. Assim, de um total de 8,8% registrado em 2010 passou-se para 5,7% em 2014, menor percentual da década. Em grande medida,

esse comportamento está relacionado ao processo de crise econômica doméstica que teve início no referido ano, levando a uma retração nas duas esferas das relações comerciais externas. Após esse ano teve início uma trajetória de recuperação da taxa de participação das importações catarinenses até o ano de 2016, quando a participação voltou ao mesmo patamar do início da década, movimento que só foi interrompido em 2020 devido aos impactos da pandemia. Da mesma forma que ocorreu nas exportações, a perda da participação das importações catarinenses ocorreu de forma mais aguda, comparativamente àquela verificada em nível nacional.

A Tabela 5 apresenta a pauta exportadora catarinense para o período considerado. Seguindo uma trajetória semelhante da balança do país, verifica-se uma queda de -21% das exportações nos Bens de Consumo (queda concentrada nos Bens de Consumo Duráveis) e de -7% nos Bens de Capital, enquanto os Bens Intermediários registraram forte expansão, com variação positiva de 33% dos valores exportados.

**Tabela 5** – Composição da pauta de exportações por Grande Categoria Econômica, Brasil (2010-2020, FOB em Bilhões de US\$)

<i>Ano</i>	<i>Bens Intermediários (BI)</i>	<i>Bens de Consumo (BC)</i>	<i>Bens de Capital (BK)</i>
2010	3,9	2,9	0,8
2011	4,6	3,3	1,0
2012	4,8	3,0	1,0
2013	4,7	2,9	1,0
2014	4,9	2,9	1,0
2015	4,4	2,4	0,8
2016	4,3	2,6	0,7
2017	4,9	2,8	0,8
2018	5,4	3,0	0,8
2019	5,1	3,1	0,8
2020	5,1	2,3	0,7
<i>Var. (2010 - 2020)</i>	33%	-21%	-7%

Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

Com isso, nota-se que houve importantes mudanças na composição da pauta exportadora catarinense ao longo da década considerada no que concerne a essas três categorias econômicas, uma vez que no início da década os Bens Intermediários respondiam por 51% das exportações totais, enquanto em 2020 sua participação subiu para 62% do valor total do comércio externo catarinense. Tal crescimento foi acompanhado por uma queda relativa dos demais setores.

Esse processo fica mais evidente quando se analisam as informações presentes na Tabela 6, que mostra os dez produtos com maior participação na pauta exportadora catarinense de 2020. Em primeiro lugar, nota-se que grande parte desses produtos é origem agropecuária e com baixa densidade tecnológica, como é o caso dos três primeiros produtos com maior participação: carne de suínos (13,73%), cortes de aves (12,85%) e soja (8,20%). Além disso, é também notório o aumento da participação desses produtos ao longo da década, sendo que em 2010 a participação da carne de suínos registrou um valor de 2,97 Bilhões de US\$-FOB, o qual atingiu o patamar de 11,16 Bilhões de US\$-FOB em 2020, representando um aumento de 276% do valor exportado.

**Tabela 6** – Dez seções de produtos com maior participação nas exportações de Santa Catarina (2010-2020)

<i>Seção</i>	<i>2010 (Bilhões de US\$-FOB)</i>	<i>2020 (Bilhões de US\$-FOB)</i>	<i>Part. nas Exp. (%)</i>	<i>Var. p. p (2010-2020)</i>
<i>Carne de suínos congelada</i>	2,97	11,16	13,73	9,8
<i>Cortes de aves ou outros despojos, congelados</i>	11,86	10,44	12,85	-2,8
<i>Soja</i>	1,41	6,67	8,20	6,3
<i>Peças para motores de ignição</i>	2,87	3,13	3,85	0,1
<i>Motores de corrente alternada</i>	4,31	3,07	3,78	-1,9
<i>Tabaco</i>	8,59	2,52	3,10	-8,3
<i>Madeira de coníferas</i>	0,65	2,41	2,96	2,1
<i>Portas e respectivos caixilhos</i>	1,28	2,26	2,78	1,1
<i>Aves inteiras congeladas</i>	3,35	2,10	2,59	-1,9
<i>Outras madeiras compensadas</i>	1,11	2,01	2,47	1,0

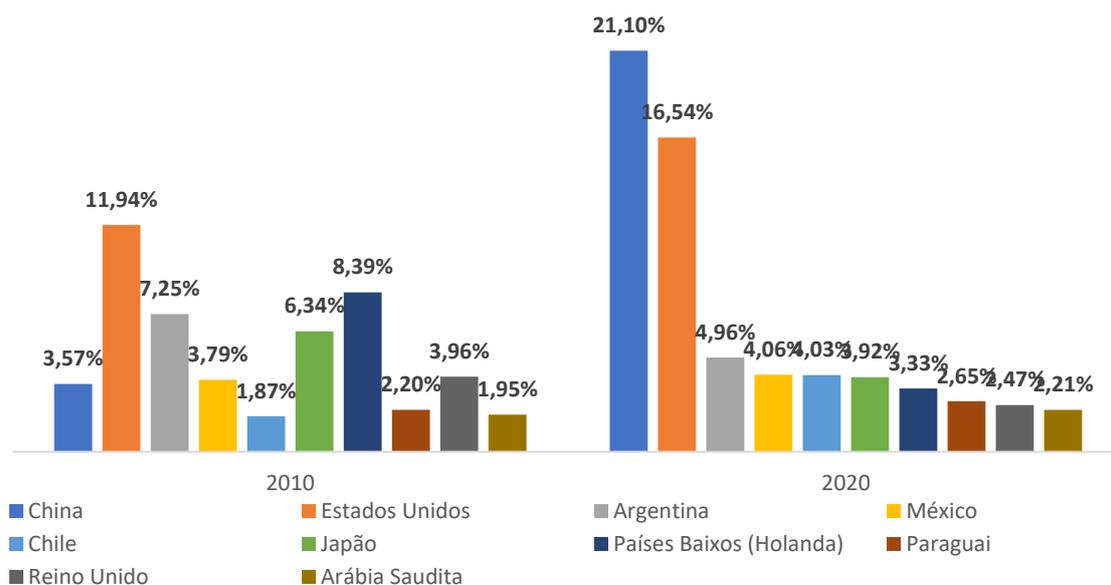
Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

Em termos gerais, esses dez produtos mais exportados correspondiam a 56% do valor total das exportações do estado em 2020, revelando a existência de uma pauta fortemente concentrada nos produtos básicos de origem animal e vegetal, fator que reforça a tese geral de desindustrialização e de reprimarização também da economia catarinense, à luz do mesmo processo em curso em âmbito nacional. Deste modo, pode-se dizer que a perda de relevância dos setores que concentram atividades de maior complexidade tecnológica ilustra a perda de dinamismo das atividades industriais no comércio externo do estado, fato que o coloca em uma posição cada vez mais subordinada no comércio mundial.

O Gráfico 6 expressa outra tendência marcante na década considerada, ou seja, o expressivo crescimento da participação chinesa como país destino das exportações

catarinenses. Em 2010, apenas 3,57% das exportações catarinenses eram destinadas ao mercado chinês, participação que em 2020 atingiu 21,10%. Com isso, o país asiático assumiu o primeiro lugar de destino das vendas do estado. Grande parte dessas exportações diz respeito à carne de suínos, fator que contribui para explicar a expansão exponencial de sua participação na pauta de exportações catarinenses.

**Gráfico 6 - País de destino das Exportações, Santa Catarina (2010-2020)**



Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

É importante também notar a expansão dos Estados Unidos como destino das exportações, passando de 11,94%, em 2010, para 16,54% em 2020. Além desses, México e Chile também apresentaram expansões na participação como país de destino. Já Argentina e Países Baixos foram locais que perderam importância na participação do comércio externo catarinense.

Em termos gerais, esses dados mostram uma tendência de concentração das exportações catarinenses em dois países (China e Estados Unidos), os quais respondiam aproximadamente 38% do total das exportações de Santa Catarina. Em ambos os casos, a maior parte dessas exportações corresponde aos bens de baixa densidade tecnológica que observamos nas tabelas anteriores, com destaque para carne de suínos e Aves.

A Tabela 7 apresenta as variações das importações catarinenses dentre as distintas categorias econômicas no período considerado. De um lado tem-se a redução da participação das importações de Bens Intermediários de 70%, em 2010, para 60%, em 2020 e, de outro, o setor de Bens de Consumo ampliou sua participação nas importações

de 17% 23%, no mesmo período, enquanto o setor de Bens de Capital terminou no patamar de 11,8%. Com isso, observa-se um maior crescimento percentual da importação de Bens de Consumo e um crescimento bem menor das importações de Bens Intermediários. Nesse contexto, verifica-se que a pauta de importações catarinense dá maior importância aos dos bens mais intensivos em tecnologia.

**Tabela 7** – Composição da pauta de Importações por Grande Categoria Econômica, Santa Catarina (2010-2020, FOB em Bilhões de US\$)

<i>Ano</i>	<i>Bens Intermediários (BI)</i>	<i>Bens de Consumo (BC)</i>	<i>Bens de Capital (BK)</i>
2010	8,2	2,0	1,5
2011	10,0	2,9	1,8
2012	9,7	3,1	1,7
2013	9,3	3,7	1,8
2014	10,2	4,0	1,9
2015	7,8	3,2	1,6
2016	6,7	2,5	1,1
2017	8,4	3,0	1,2
2018	10,0	3,9	1,6
2019	10,7	4,4	1,8
2020	10,4	3,7	1,9
<i>Var. (2010 - 2020)</i>	27%	82%	29%

Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

É possível ver essa configuração de maior importância dos bens mais intensivos em tecnologia nas importações quando se analisam os dez produtos com maior participação nas importações, os quais representam 16% do total, conforme Tabela 8. Inicialmente, nota-se que a maior participação é de cobre refinado, que representa 4,87% das importações do estado. Porém, sempre é bom lembrar que a importação desse bem registrou forte queda na década, saindo de 14,24 Bilhões de US\$-FOB, em 2010, para 7,78 Bilhões de US\$-FOB, em 2020. Além disso, é importante notar a presença de bens intensivos em tecnologia, como dispositivos fotossensíveis semicondutores, veículos automóveis, fios e filamentos sintéticos e conversores estáticos, os quais tiveram franca expansão durante o período. Por fim, é importante destacar também que, diferentemente da pauta de exportações, as importações catarinenses são bem mais distribuídas, de modo que os dez produtos mais importados correspondiam a apenas a 16% do total das importações do estado.

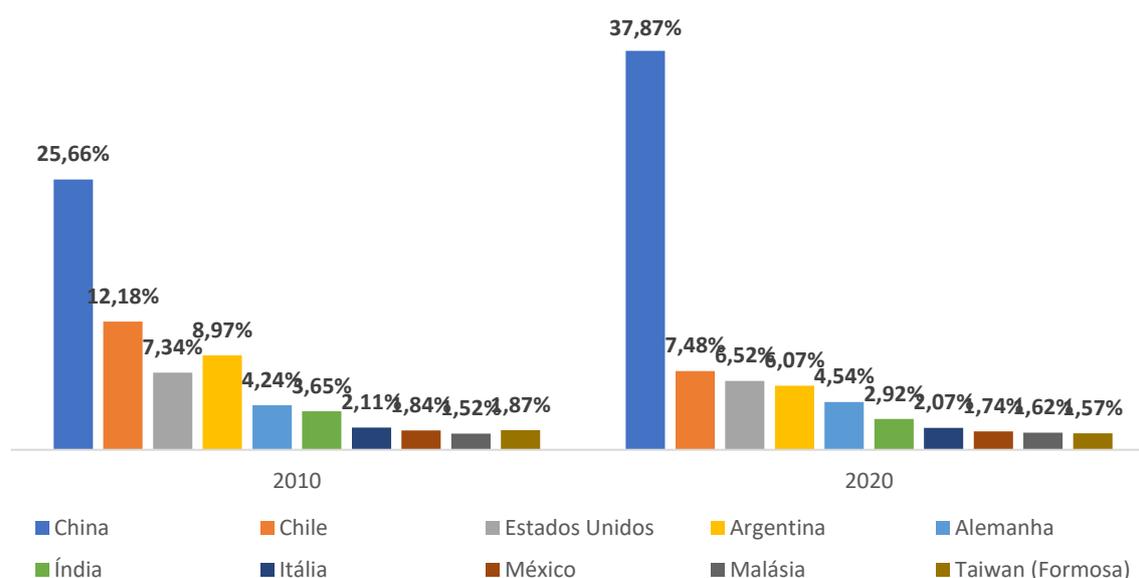
**Tabela 8** – Dez seções de produtos com maior participação nas importações de Santa Catarina (2010 – 2020)

Seção	2010 (Bilhões de US\$-FOB)	2020 (Bilhões de US\$-FOB)	Part. nas Exp. (%)	Var. p. p (2010-2020)
Cobre refinado	14,24	7,78	4,87	-7,3
Uréia	0,27	3,17	1,98%	1,8
Dispositivos fotossensíveis semicondutores	0,04	2,33	1,46	1,4
Veículos automóveis	0,29	2,16	1,35	1,1
Luvras e semelhantes de borracha	0,73	2,12	1,33	0,7
Batatas preparadas	0,43	1,90	1,19	0,8
Fios de filamentos sintéticos	1,47	1,87	1,17	-0,1
Cloreto de polivinila	1,38	1,78	1,11	-0,1
Conversores estáticos	0,28	1,60	1,00	0,8
Outros polímeros de etileno	1,86	1,52	0,95	-0,6

Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

O Gráfico 7 apresenta o país de origem das importações catarinenses. Novamente, é possível ver a franca expansão da participação chinesa, de forma que no início da década as importações desse país correspondiam a 25,66% das importações catarinenses e ao final do período já tinha atingido 37,87%. Além desse, o Chile aparece com de 7,48% na pauta importadora catarinense, seguido pelos Estados Unidos. Para além da hegemonia chinesa, é importante perceber que há nas importações catarinenses uma maior incidência de países vizinhos latino-americanos, o que indica uma maior integração comercial regional com o estado.

**Gráfico 7** – País de origem das importações, Santa Catarina (2010-2020)



Fonte: MDIC; Elaboração dos autores.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto a cantilena neoliberal acredita que as “reformas” são a solução para todos os problemas da economia nacional, a indústria brasileira continua perdendo espaço na pauta do comércio externo do país. Ainda que reformas possam melhorar o ambiente econômico, elas são apenas um aspecto, tendo em vista que existem outros pontos tão ou mais importantes na conformação de uma política industrial para tornar o país competitivo no âmbito internacional, especialmente as políticas científicas e tecnológicas e suas principais agências de fomento à inovação e à competitividade. Mas parece que isso não é relevante para a agenda neoliberal, considerando-se o desmonte dessas áreas em curso no país há vários anos.

Em função disso, nota-se que a pauta exportadora brasileira, além de ser predominantemente dominada por produtos primários baseados na exploração dos recursos naturais, tem baixíssima participação de produtos da indústria de transformação com alta intensidade tecnológica, sendo raros os produtos industriais exportados pelo país com elevada competitividade oriunda de uma maior complexidade técnica. Certamente essa situação pode ser creditada à falta de uma política industrial ativa que estimule um perfil produtivo que seja capaz de competir no mundo globalizado.

Sem dúvida, essa é a principal razão que faz o país perder participação no comércio mundial a cada ano, conforme vimos em um item específico deste artigo, ou seja, o Brasil passou a responder por 1,19% do comércio mundial em 2019, quando em 2010 era responsável por 1,32%. Esse desempenho levou o país a se situar na 27ª posição no *ranking* mundial dos maiores exportadores (WTO).

Quando se analisa o comportamento das exportações do país nos últimos anos na perspectiva das grandes categorias econômicas, nota-se que há um predomínio absoluto dos bens intermediários, em detrimento de uma maior participação dos bens de capitais. De um modo geral, esse fato confirma a tendência à reprimarização da pauta exportadora do país, uma vez que os produtos classificados como “bens intermediários”, em sua maioria, são produtos agrícolas, alimentos, combustíveis e outros produtos de baixa densidade tecnológica destinados ao atendimento das demandas da indústria internacional. Já as importações são compostas por uma expressiva parcela de bens de capitais, indicando que cada vez o país exporta bens com baixo valor agregado e importa produtos com alta complexidade tecnológica.

Especificamente em relação ao comportamento da balança comercial do país, nota-se que o saldo registrado em 2019 retornou ao patamar de 2016 em função da

desaceleração do comércio mundial observado no referido ano diante da “guerra comercial” entre os Estados Unidos e a China, fazendo com que o comércio global fosse fortemente reduzido. Já em 2020, devido à pandemia provocada pelo novo coronavírus que afetou a economia global, nota-se um superávit de 6% em relação ao ano anterior. Todavia, grande parte desse resultado positivo decorre do recuo de 10% das importações. Soma-se a isso, o fato de que no momento mais agudo da pandemia sobre a economia brasileira, sobretudo quando o mercado mundial ficou mais restritivo ao comércio de bens manufaturados, as exportações de produtos agropecuários cresceram exponencialmente e contribuíram decisivamente para o resultado final. Por fim, também não se pode ignorar os efeitos positivos sobre a balança comercial da taxa de câmbio mais competitiva no ano de 2020, quando o Real passou de 4,27 por dólar em janeiro de 2020, para 5,20 em dezembro do mesmo ano.

Em relação à balança comercial do estado de Santa Catarina, observa-se uma tendência muito semelhante àquela verificada para o conjunto do país, tanto em termos das exportações como das importações. No primeiro caso há, inclusive, uma maior concentração em produtos primários de base agropecuária com baixo valor agregado, enquanto que as importações se concentram nos bens mais intensivos em tecnologia, categoria que cresceu fortemente ao longo de toda a década considerada. Em grande medida, esse aspecto ajuda a explicar o fato da balança comercial catarinense ter apresentado sucessivos saldos comerciais negativos ao longo de todo período considerado. Além disso, é visível a importância cada vez maior da China como principal parceiro comercial do estado, sendo o país com maior participação tanto nas exportações como nas importações. Em segundo plano aparecem os Estado Unidos, porém com tendência de queda em sua participação no comércio externo catarinense.

## REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. The dutch disease and its neutralization: a Ricardian Approach. In: **Revista de Economia Política**, v.28, n.1, p.47-71, 2008.

CARTA IEDI. **A complexidade das exportações brasileiras e a concorrência da China**. São Paulo: IEDI, Carta 1054, jan/2021.

CARTA IEDI. **Exportações de manufaturados: Brasil em rota declinante**. São Paulo: IEDI, Carta 1058, jan/2021.

HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. A. **The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity**. Massachusetts Institute of Technology and Center for International

Development, Harvard University, 2013. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. First Edition (2011).

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Classificação por Grandes Categorias Econômicas: CGCE – IBGE**. 2013. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/images/concla/documentacao/cgce-publicacao.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Comex Stat**, 2020. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/>. Acesso em 07 fevereiro de 2021.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. In: **Revista de Economia Política**, v.30, n.2, p.219-232, abr-jun/2010.

OREIRO, J. L.; MARCONI, N. Teses equivocadas no debate sobre desindustrialização e perda de competitividade da indústria brasileira. In: **Revista NECAT**, ano 3, n.5, p.24-48, 2014.

PALMA, José Gabriel. **Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de “doença holandesa”**. São Paulo: FIESP-IEDI, Conferência Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento. Ago/2005.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. **Deindustrialization: causes and implications**. Washington (DC): International Monetary Fund (IMF Working Paper 97/42), 1997.

SOUZA, I. C. S; GABRIEL, L. F.; CARVALHO, L. D. Desindustrialização e comércio exterior: uma análise para a economia brasileira no período recente. In: **Revista Desenvolvimento Econômico (RDE)**, v.1, n.42, p.317-343, abr/2019.

WTO – World Trade Organization. **World Trade Statistical Review 2019**. Geneve (Switzerland): WTO, 2020.

WTO – World Trade Organization. **World Trade Statistical Review 2020**. Geneve (Switzerland): WTO, 2021.

*Recebido em 13 de fevereiro de 2021 e aceito em 24 de fevereiro de 2021.*

## BALANÇO DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA EM SANTA CATARINA

*Vicente Loeblein Heinen\**

**Resumo:** Este artigo visa analisar os impactos do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (PEMER), instituído pela MP 936 e convertido na Lei 14.020, sobre o mercado de trabalho catarinense. Após uma breve apresentação do Programa, utilizam-se dados do Ministério da Economia para dimensionar sua incidência em Santa Catarina, tomando como referência os seguintes indicadores: volume de acordos celebrados por mês; modalidade de adesão (suspensão de contratos, redução de jornadas e salários em 25, 50 ou 70% e trabalho intermitente); setor de atividade econômica e município. Com base nessas informações, estimam-se os impactos do PEMER sobre a massa de rendimento. Entre abril e dezembro de 2020, foram firmados 874 mil acordos no estado, os quais envolveram 491 mil trabalhadores, abrangendo aproximadamente  $\frac{1}{4}$  dos empregados elegíveis. As adesões ocorreram majoritariamente nos primeiros quatro meses, puxadas pelo setor industrial dos municípios de Joinville, Blumenau, Jaraguá do Sul e Brusque. A partir de julho, quase todos os acordos foram extensões de contratos suspensos, com destaque para os setores de alojamento e alimentação, educação e transportes e para os municípios de Florianópolis e Balneário Camboriú. Estima-se que esses acordos tenham provocado uma perda mensal de R\$ 57 milhões na massa de rendimentos de Santa Catarina, o que equivale a uma queda de 0,6% ao mês. A taxa de reposição salarial média fornecida pelo Benefício Emergencial para os trabalhadores catarinenses foi de 82%, sendo menor especialmente no caso das suspensões contratuais. Com isso, conclui-se que o PEMER cumpriu um papel importante ao evitar parte das demissões associadas à crise da Covid-19, no entanto também contribuiu para uma queda significativa nos rendimentos dos trabalhadores catarinenses, exigindo poucas contrapartidas às empresas beneficiadas.

**Palavras-chave:** Covid-19; mercado de trabalho; Benefício Emergencial; renda.

## ASSESSMENT OF THE EMERGENCY EMPLOYMENT AND INCOME MAINTENANCE PROGRAM ON THE STATE OF SANTA CATARINA

**Abstract:** The article analyzes the impacts of the Brazilian program for employment and income maintenance face to the Covid-19 crisis (Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda) on the state of Santa Catarina. After a brief presentation of the Program, the study measures its incidence on the labor market of Santa Catarina, taking as indicators the volume of agreements signed between workers and employers and their distribution by month, modality of adhesion (layoff, reduction of working hours in 25, 50 or 70% and intermittent work), sector of economic activity and municipality. Based on this information, the study estimates the impacts of the Program on the income mass. From April to December 2020, 874 thousand agreements were signed in the state, which involved 491 thousand workers, covering approximately  $\frac{1}{4}$  of the eligible employees. Adhesions occurred mostly in the first four months, driven by the industrial sector in the

---

\* Estudante de Economia na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bolsista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (Necat/UFSC). E-mail: vicenteheinen@gmail.com.

municipalities of Joinville, Blumenau, Jaraguá do Sul and Brusque. As of July, almost all the agreements were extensions of layoffs, now with emphasis on the sectors of accommodation and food services, education and transport, mainly on the municipalities of Florianópolis and Balneário Camboriú. The study estimates that the agreements have caused a monthly loss of R\$ 57 million in the income mass in Santa Catarina, which is equivalent to a decrease of 0.6% per month. The average salary replacement rate provided by the Emergency Benefit for workers in the state was 82%, being lower especially in the case of layoffs. The article concludes that PEMER played an important role in avoiding part of the dismissals associated with the Covid-19 crisis. However, it also contributed to a significant fall in the income of workers, while requiring few counterparts from benefited companies.

**Keywords:** Covid-19; labor market; emergency benefit; income.

## INTRODUÇÃO

Programas governamentais voltados à manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores foram adotados por diversos países como forma de mitigar os efeitos da crise associada à pandemia provocada pelo novo coronavírus. Na maioria dos casos, o foco dos programas foi a permissão para que empresas diminuíssem temporariamente seus custos por meio da redução de jornadas de trabalho, sendo o salário dos trabalhadores parcial ou mesmo integralmente compensados pelo governo (COSTA; REIS, 2020).

No Brasil, tais medidas também foram adotadas, ainda que com menor abrangência (SCHERER; MARCOLINO, 2020). Em linhas gerais, a atuação do Governo Federal nesse sentido seguiu as recomendações da Confederação Nacional da Indústria (CNI)<sup>1</sup> que, além da suspensão de contratos de trabalho e a redução de jornadas, propôs uma ampla cartilha de medidas voltadas à flexibilização das relações de trabalho no país (CESIT, 2020).

Inicialmente, o Governo buscou acatar essas recomendações por meio da Medida Provisória (MP) nº 927, publicada em 22 de março de 2020. O artigo que mais chamou a atenção nesse ato presidencial foi o que possibilitava a suspensão de contratos de trabalho por até quatro meses, com interrupção completa do pagamento de salários. Esse dispositivo sofreu reação da sociedade civil organizada, o que levou à sua revogação no dia seguinte.

Apesar disso, o restante da MP 927 permaneceu em vigor, promovendo diversas desfigurações na legislação trabalhista. A medida introduziu uma série de mecanismos

---

<sup>1</sup> De acordo com a própria CNI (2020a), o Governo acatou 31 das 39 sugestões por ela feitas. Essas proposições encontram-se no documento *Propostas da indústria para atenuar os efeitos da crise* (CNI, 2020b).

que agilizaram a realocação dos empregados e desoneraram os custos com os trabalhadores afastados nos primeiros meses da pandemia. Dentre as principais mudanças, destaca-se a permissão para que os patrões determinassem unilateralmente, mediante aviso prévio de apenas 48 horas, a adoção de expedientes como: o trabalho remoto (teletrabalho, *home office*); a concessão de férias coletivas; a antecipação de férias individuais e de feriados; e o regime especial de compensação (banco de horas). Além disso, também suspendeu exigências administrativas em segurança e saúde do trabalhador e descaracterizou a Covid-19 como doença ocupacional (DIEESE, 2020a)<sup>2</sup>.

A política de suspensão de contratos voltou a aparecer na MP 936, de 1º de abril de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER). Além da suspensão de contratos, a medida também estabeleceu regras para a redução de jornadas de trabalho e salários, dessa vez incluindo mecanismos para a compensação salarial dos trabalhadores atingidos.

O PEMER vigorou até 31 de dezembro de 2021. Nesse período, influenciou decididamente a dinâmica do emprego e da renda no país, impactando sobretudo as regiões com maior grau de formalização, como é o caso de Santa Catarina. O presente artigo visa fazer um balanço desses impactos no mercado de trabalho catarinense. Para tanto, serão utilizadas principalmente as informações disponibilizadas pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPrT) do Ministério da Economia (2021), abrangendo o período entre 1º de abril e 31 de dezembro de 2020.

Além desta breve introdução, o artigo conta com outras cinco seções. A primeira delas apresenta brevemente os principais pontos do PEMER. Na segunda, dimensiona-se a adoção do Programa no Brasil e em Santa Catarina. A terceira seção caracteriza a dinâmica dos acordos firmados em âmbito estadual, enquanto a quarta analisa os impactos desses acordos sobre a renda dos trabalhadores catarinenses. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões do estudo.

## **1. BREVE APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA EMERGENCIAL**

O PEMER estabeleceu medidas trabalhistas a serem adotadas enquanto durasse o estado de calamidade pública declarado em razão da pandemia da Covid-19. Nesse período, o Programa autorizou a suspensão temporária de contratos de trabalho e a

---

<sup>2</sup> A MP 927 permaneceu válida até 19 de julho, quando caducou por não ter sido votada no Congresso. A partir de então, as alterações nas relações de trabalho precisaram ser acordadas individualmente entre empregador e trabalhador, todavia seguiram prevalecendo sobre a legislação em vigor (acordado sobre o legislado) até o final de 2020.

redução de jornadas em 25%, 50% ou 70%, com descontos salariais proporcionais. Esses descontos passaram a ser subsidiados pelo Benefício Emergencial (BEm), pago pela União.

A elegibilidade do PEMER contemplou apenas os trabalhadores com registro no setor privado (inclusive celetistas em jornada parcial, intermitentes e aprendizes), não abrangendo, portanto, os funcionários da administração pública direta e indireta (inclusive empresas públicas e de economia mista) das três esferas de governo. Também ficaram de fora os trabalhadores do setor privado que recebem benefícios previdenciários, seguro-desemprego e/ou bolsas de qualificação profissional<sup>3</sup>.

Nos termos do Programa, o BEm pago pelo governo seria equivalente ao valor do seguro-desemprego ao qual o trabalhador teria direito caso fosse demitido, guardadas as proporções da redução de jornada de trabalho<sup>4</sup>. Assim, um trabalhador cuja jornada fosse reduzida em 25% receberia um benefício compensatório de 25% do seguro-desemprego, enquanto um trabalhador que teve seu contrato suspenso (redução de 100%) receberia o valor integral do seguro (piso de um salário mínimo, R\$ 1.045, e teto de R\$ R\$ 1.813,03 em 2020). Além disso, também foi previsto um benefício fixo de R\$ 600,00 por mês (semelhante ao Auxílio Emergencial) para os trabalhadores intermitentes, desde que estes já estivessem previamente formalizados.

No caso particular da suspensão contratual, foram estabelecidas regras distintas em função do faturamento das empresas. Aquelas que possuíam receita bruta superior a R\$ 4,8 milhões deveriam fornecer ajuda compensatória mensal de 30% do salário do empregado afastado, enquanto as empresas com faturamento igual ou inferior a essa cifra ficaram isentas de compensação salarial.

O desenho do Programa previu majoritariamente acordos entre empregadores e empregados. Os acordos individuais foram liberados em todos os casos em que a redução de jornada e de salário foi de até 25% (independentemente do nível salarial), bem como nos casos em que os trabalhadores recebiam até R\$ 3.135,00 ou mais de R\$ 12.202,12 (independentemente do tipo de acordo)<sup>5</sup>. Somente nas faixas salariais entre esses dois

---

<sup>3</sup> Sobre a cobertura do Programa, cf. HECKSHER; FOGUEL (2020).

<sup>4</sup> Ao contrário das primeiras propostas do Governo, no texto da MP 936 esse benefício não foi definido como uma antecipação do valor de seguro-desemprego acumulado pelo trabalhador.

<sup>5</sup> As faixas salariais iguais ou inferiores a R\$ 3.135,00 (três salários mínimos) contemplem cerca de 70% de todos os trabalhadores com registro no país (RAIS, 2020). O valor de R\$ 12.202,12 equivale a duas vezes o limite máximo dos benefícios do RGPS. Neste caso, os acordos individuais pressupõem trabalhadores com nível superior.

valores é que a convenção coletiva, com participação do sindicato da categoria, foi exigida<sup>6</sup>.

Havendo negociação coletiva, poderiam ser celebrados acordos com percentuais de redução de jornadas distintos de 25%, 50% ou 70%. No entanto, esses acordos foram desencorajados, uma vez que os valores previstos para eles foram sistematicamente inferiores aos dos percentuais pré-estabelecidos<sup>7</sup>.

Para que o pagamento do Benefício fosse operacionalizado, os termos do acordo tiveram de ser informados ao Ministério da Economia pelo empregador em um prazo de até dez dias. Cumprido esse prazo e inexistindo inconsistências cadastrais, o Governo teria até 30 dias da data da celebração do acordo para conceder o BEm ao empregado<sup>8</sup>.

Como compensação ao pagamento do benefício, o Programa concedeu garantia provisória de emprego pelo dobro do período em que o acordo estivesse em vigor, ou seja, um trabalhador que tivesse seu contrato suspenso por dois meses, por exemplo, teria estabilidade no emprego por mais dois meses após retornar ao trabalho. Entretanto, essa estabilidade é bastante relativa. A rigor, as demissões sem justa causa nesse período não foram proibidas, apenas punidas com indenização, a qual varia de 50% a 100% do salário que o trabalhador receberia até o final do prazo da garantia, a depender do tipo do acordo.

Subestimando a gravidade e a extensão da pandemia, o Ministério da Economia previu vida curta para as medidas do PEMER. Nos termos originais da MP 936, os acordos seriam válidos por 90 dias no caso da redução das jornadas e dos trabalhadores intermitentes; e por apenas 60 dias no caso da suspensão de contratos.

Em 6 de julho de 2020, a MP 936 foi sancionada e convertida na Lei nº 14.020, com poucas mudanças com relação ao texto original, mantendo inclusive o prazo de validade original dos acordos<sup>9</sup>. Foi só em 14 de julho, quando grande parte dos acordos de suspensão de contratos passavam a perder validade, que o Governo Federal prorrogou

---

<sup>6</sup> Essa prerrogativa entra em contradição com o texto constitucional, que exige negociação coletiva para tornar judicialmente válida a alteração contratual, ainda que em caráter temporário (ANAMATRA, 2020).

<sup>7</sup> No caso dos acordos coletivos, a concessão do BEm seguiu as seguintes regras: redução inferior a 25% sem compensação salarial; redução entre 25% e 50% com complemento equivalente a 25% do seguro-desemprego; redução entre 50% e 70% com complemento de 50%; e redução superior a 70% com complemento de 70%.

<sup>8</sup> Conforme Costa e Reis, a vantagem do pagamento do benefício diretamente ao trabalhador, invés do ressarcimento posterior das empresas, é que, neste caso, “as firmas poderiam não aderir ao programa, por não terem liquidez ou por não terem certeza quanto à velocidade no repasse governamental [...]. No entanto, essa incerteza fica transferida ao trabalhador. Vale notar que realizar transferência aos empregadores diminuiria a quantidade de transferências realizadas pelo governo, além de simplificar o recebimento do benefício pelo empregado e reduzir as chances de erro na realização do pagamento” (2020, p. 11).

<sup>9</sup> Para mais detalhes, cf. DIEESE (2020).

o prazo das medidas. Por meio do Decreto nº 10.422, a redução de jornada e de salário, bem como o auxílio aos trabalhadores intermitentes, puderam ser ampliados por mais 30 dias, enquanto a suspensão de contrato ganhou sobrevida de 60 dias. Com isso, todas as modalidades passaram a ter vigência de até 120 dias.

Esse processo se repetiu por mais duas vezes. Tanto o Decreto nº 10.470, de 24 de agosto de 2020, quanto o Decreto nº 10.517, de 14 de outubro, prorrogaram a redução de jornadas e a suspensão dos contratos por mais 60 dias cada. Com isso, as medidas totalizaram o prazo máximo de 240 dias, respeitando a duração do estado de calamidade pública, que se encerrou em 31 de dezembro de 2020. Durante a vigência do Programa, as medidas puderam ser aplicadas de forma fracionada, em períodos sucessivos ou intercalados, desde que em intervalos iguais ou superiores a dez dias.

## 2. SUSPENSÕES DE CONTRATOS E REDUÇÕES DE JORNADAS DE TRABALHO NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

Na fase de implementação do PEMER, a equipe econômica do Governo Federal calculou que ele poderia atingir 24,5 milhões de trabalhadores com carteira de trabalho assinada do país até o final de 2020 (GUEDES, 2020). O número efetivo, no entanto, ficou em 9,8 milhões de trabalhadores (Tabela 1). Embora seja muito inferior à exagerada estimativa do Ministério da Economia, esse número revela que o Programa foi bastante abrangente, atingindo cerca de 30% de toda a população que se encontrava empregada no setor privado com carteira de trabalho assinada no 1º trimestre de 2020 (PNADC/T, 2020).

**Tabela 1** – Acordos do PEMER e adesões por trabalhadores e empregadores no Brasil e em Santa Catarina (abr-dez/2020)

	Acordos	Trabalhadores	Acordos/Trab.	Empregadores
Santa Catarina	873.841	491.272	1,78	60.265
Brasil	20.118.865	9.849.114	2,04	1.464.503
<b>SC/Brasil (%)</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>	-	<b>4,1</b>

Fonte: Ministério da Economia (2021); Elaboração própria.

Tendo em vista as sucessivas prorrogações de prazos e a possibilidade de fracionamento das medidas, para cada trabalhador incluído, foram celebrados, em média, 2,04 acordos. Com isso, o país totalizou 20,1 milhões de acordos de suspensão de contrato ou redução de jornada de trabalho entre abril e dezembro de 2020. Essas adesões envolveram aproximadamente 1,5 milhão de empregadores, o que corresponde a cerca de 40% do total de empresas em funcionamento no país (RAIS, 2020).

Já em Santa Catarina, foram firmados 873,8 mil acordos, os quais envolveram 491,3 mil trabalhadores e 60,3 mil empregadores. O volume de trabalhadores catarinenses afetados representou 5% do agregado nacional, ficando levemente abaixo da proporção dos empregos formais concentrados no estado (5,4%).

Essa proporção foi menor com relação ao total de acordos (4,3%) e de empregadores (4,1%), uma vez que os trabalhadores catarinenses realizaram relativamente menos acordos (1,78 cada, em média) e que eles abrangeram um número menor de empresas. Estima-se que o percentual de empregadores que aderiram ao Programa em Santa Catarina tenha sido de apenas 26% do total de estabelecimentos ativos no estado (RAIS, 2020), indicando que os acordos estaduais foram mais frequentes em empresas de maior porte. Em grande medida, essa diferença é explicada pela maior relevância do setor industrial em Santa Catarina, comparativamente à média nacional<sup>10</sup>.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos acordos por tipo de adesão em cada localidade. Em todo o Brasil, o PEMER levou à suspensão de 8,8 milhões de contratos, sendo 350,9 mil delas localizadas em Santa Catarina. Em ambos os casos, essa foi a modalidade mais adotada, no entanto sua participação no agregado foi maior no país (43,6%) do que no estado (40,2%).

**Tabela 2** – Acordos por tipo de adesão no Brasil e em Santa Catarina (abr-dez/2020)

	Santa Catarina		Brasil	
	Acordos	%	Acordos	%
Suspensão de contrato	350.941	40,2	8.765.794	43,6
Redução de 25%	178.997	20,5	2.964.044	14,7
Redução em 50%	181.516	20,8	3.806.485	18,9
Redução em 70%	154.433	17,7	4.400.966	21,9
Intermitente	7.954	0,9	181.576	0,9
<b>Total</b>	<b>873.841</b>	<b>100</b>	<b>20.118.865</b>	<b>100</b>

Fonte: Ministério da Economia (2021); Elaboração própria.

Por consequência, os acordos para redução de jornadas e de salários foram mais expressivos no estado, representando 58,9% do total. As empresas catarinenses firmaram 179 mil acordos para a redução de jornadas e salários em 25%; 181,5 mil para redução em 50%; e 154,4 mil para redução em 70%. No Brasil, esses números ficaram em 3

<sup>10</sup> Embora Santa Catarina seja um dos estados com a maior participação de micro e pequenas empresas no mercado formal de trabalho, essa relação não prevaleceu nos acordos do PEMER. Enquanto no Brasil as empresas com faturamento de até R\$ 4,8 milhões concentraram 54% dos acordos, em Santa Catarina essa proporção foi de apenas 45%.

milhões; 3,8 milhões e 4,4 milhões, respectivamente. Em termos relativos, a incidência dos acordos em Santa Catarina foi superior apenas nas faixas com redução de até 50%. Nas adesões envolvendo trabalhadores intermitentes, a proporção foi de 0,9% do total em ambos os casos, totalizando 7,9 mil acordos no estado e 181,6 mil no país.

Infelizmente, os dados disponibilizados pelo Ministério da Economia (2021) não permitem verificar – ou sequer estimar – o período em que os acordos permaneceram em vigor, isto é, por quanto tempo cada grupo de trabalhadores esteve afastado ou com jornadas de trabalho reduzidas. Essa omissão diminui enormemente o poder explicativo das demais informações e dificulta comparações regionais, pois um acordo de redução de jornadas celebrado em abril, por exemplo, tanto pode ter se encerrado em maio, quanto se estendido até julho, incidindo de forma distinta na renda do trabalhador.

Quanto aos recursos concedidos pelo BEm, a única informação disponibilizada abertamente é o valor total pago pela União, que foi de R\$ 31,62 bilhões (CGU, 2021)<sup>11</sup>. Isso significa que o valor médio por acordo foi de R\$ 1.571,66, mas não permite afirmar muito mais do que isso. Sem a desagregação desses dados não é possível verificar de quanto foi o benefício mensal recebido por trabalhador, tampouco a distribuição desses recursos por tipo de acordo, setor e unidade da federação.

### 3. CARACTERIZAÇÃO DOS ACORDOS EM SANTA CATARINA

O volume e as características dos acordos celebrados em Santa Catarina variaram muito ao longo do período e que o PEMER esteve em vigor. A adesão das empresas catarinenses foi muito intensa nos dois primeiros meses do Programa, quando o estado ainda contava com medidas de distanciamento social mais rígidas e a atividade econômica atingia seu menor patamar.

De acordo com os dados contidos na Tabela 3, somente em abril foram firmados 278,9 mil acordos em Santa Catarina, sendo 130,2 mil deles para suspensão de contratos e 140,8 mil para as três modalidades de redução de jornadas. Este foi o único mês em que houve um número expressivo de adesões por trabalhadores intermitentes, com 8 mil acordos. Já em maio foram celebrados mais 170 mil acordos, totalizando cerca de 450 mil adesões em apenas dois meses.

As adesões ao Programa arrefeceram em junho, quando o total de acordos caiu para 128,9 mil. Esse resultado se deve à retomada de alguns setores econômicos e à

<sup>11</sup> Essa cifra equivale a 62% dos R\$ 51,6 bilhões inicialmente orçados para o Programa.

consequente queda no número de trabalhadores afastados, mas sobretudo ao fato de que grande parte das suspensões acordadas entre abril e maio ainda permanecia em vigor<sup>12</sup>. Isso explica porque em julho as suspensões voltaram a patamares elevados (59,3 mil acordos). Com a extensão do prazo para os acordos de suspensão, esse tipo de adesão reestabeleceu sua predominância sobre as reduções de jornada (cujo prazo de validade inicial era maior, de 90 dias), mantendo-se assim nos meses seguintes, quando os prazos de todas as modalidades foram iguallados.

**Tabela 3** – Acordos por mês e tipo de adesão em Santa Catarina (abr-dez/2020)

	Suspensão do contrato	Redução de 70%	Redução de 50%	Redução de 25%	Intermitente	Total
Abril	130.155	35.329	61.711	43.738	7.937	278.870
Maio	56.582	19.993	39.232	54.227	10	170.044
Junho	21.978	45.517	25.851	35.584	6	128.936
Julho	59.282	24.549	21.849	20.525	0	126.205
Agosto	30.828	11.987	13.691	10.197	0	66.703
Setembro	20.470	8.553	9.567	8.310	1	46.901
Outubro	13.915	4.315	4.279	2.984	0	25.493
Novembro	11.428	3.357	3.665	2.367	0	20.817
Dezembro	6.303	833	1.671	1.065	0	9.872
Total	350.941	154.433	181.516	178.997	7.954	873.841

Fonte: Ministério da Economia (2021); Elaboração própria.

A partir de agosto, observou-se uma recuperação mais expressiva da atividade econômica no estado, seguida por um incremento no nível de utilização da força de trabalho<sup>13</sup>. Assim, foi diminuindo gradualmente a dependência das empresas com relação ao Programa, de modo que o total de acordos celebrados em Santa Catarina caiu para 67 mil em agosto; 47 mil em setembro; 25 mil em outubro; 21 mil em novembro; e 10 mil em dezembro.

Outro fator decisivo nesse processo foi a dinâmica das empresas que não conseguiram recuperar o nível de atividade anterior à pandemia. Sobretudo nos

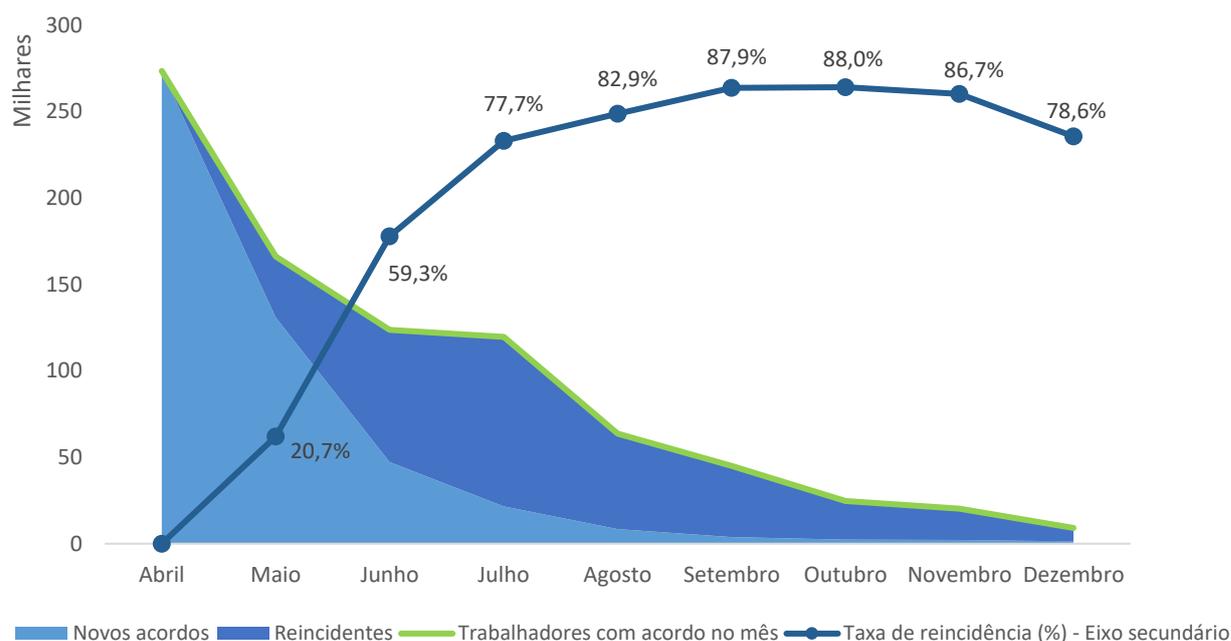
<sup>12</sup> O total de trabalhadores afastados diminuiu em 20% entre maio e junho (PNAD COVID-19, 2020). Supondo que cada acordo de suspensão tenha perdurado por dois meses, estima-se que a participação dos trabalhadores suspensos pelo PEMER no total de afastados tenha ficado na casa dos 40% em maio e se mantido próxima desse patamar em junho. Foi somente em julho que essa proporção caiu, aproximando-se dos 30%.

<sup>13</sup> A redução das jornadas de trabalho atingiu seu ápice no 2º trimestre de 2020, quando as jornadas efetivas estiveram em média 13% abaixo das habituais. Esse percentual caiu para 5% no trimestre seguinte, indicando a normalização gradual das jornadas de trabalho (HEINEN; MATTEI, 2020).

segmentos em que não havia perspectiva de retomada das atividades no curto prazo, a alternativa mais provável foi a demissão sumária de funcionários. Por outro lado, os segmentos que mantiveram perspectiva de reintegração de trabalhadores, bem como aqueles que viram na redução de salários uma oportunidade de corte de gastos, tenderam a prorrogar sucessivamente os acordos, o que explica a manutenção de certa adesão ao PEMER até seu encerramento.

Conforme demonstra a Figura 1, a maioria dos acordos registrados a partir de junho envolveram trabalhadores que já haviam aderido ao Programa anteriormente, ou seja, reincidentes. O crescimento da taxa de reincidência dos acordos acompanhou o encerramento dos prazos iniciais estabelecidos na MP 936, atingindo 59,3% em junho e 77,7% em julho. A partir de então, manteve-se em patamares elevados, na casa dos 80%, com leve queda em dezembro.

**Figura 1** – Trabalhadores por mês de adesão e taxa de reincidência dos acordos em Santa Catarina (abr-dez/2020)



Fonte: Ministério da Economia (2021); Elaboração própria.

Particularmente entre os trabalhadores com contratos suspensos, a taxa de reincidência foi baixíssima até junho, mas rapidamente subiu para 80% em julho, quando a vigência da medida foi prorrogada. Isso indica que quase todos os acordos firmados a partir de julho foram extensões de contratos suspensos nos primeiros meses em que o PEMER vigorou. Por consequência, a maioria dos cerca de 80 mil trabalhadores catarinense que firmaram seu segundo acordo de suspensão de contrato entre julho e

setembro ficaram afastados de seus postos de trabalho por, pelo menos, quatro meses ao longo de 2020<sup>14</sup>.

Esse fenômeno está diretamente ligado ao nível de utilização da força de trabalho nos setores com maior participação no emprego formal. Dentre eles, o mais determinante foi a indústria, que contabilizou 374,8 mil acordos, concentrando 42,9% do total estadual (Tabela 4). Além de sua importância para o conjunto do mercado de trabalho, a adesão do setor ao Programa também foi relativamente mais intensa, uma vez que cerca de  $\frac{1}{3}$  de seus empregados pode ter sido envolvido em pelo menos um acordo, face a 27% da média estadual. Esses acordos serviram para gerir o desemprego nos segmentos que operavam com elevado grau de capacidade ociosa. Em razão disso, o setor foi o principal responsável pelo elevado volume de acordos registrados entre abril e junho, quando diversos segmentos industriais (têxtil-vestuário, calçadista, automotivo e metalúrgico à frente) sofreram fortes quedas (MATTEI; ROSA, 2020). Já a partir de julho, a adesão da indústria foi menos intensa, restringindo-se basicamente a reduções de jornadas.

A julgar pelo total de acordos celebrados, os outros dois setores que mais aderiram ao PEMER foram o comércio (130,7 mil, com 15% do total) e os serviços de alojamento e alimentação (90,9 mil acordos e 10,4% do total). Entretanto, a adesão foi relativamente mais representativa nos serviços de alojamento e alimentação, onde até 71,6% dos empregados podem ter sido atingidos<sup>15</sup>. Já no comércio, essa proporção foi bem menor, de 17,7%. Tal diferença se deve ao fato de que atividades como as de bares e restaurantes foram mais fortemente afetadas pelas medidas de distanciamento social, além de terem permanecido paralisadas por mais tempo. Com efeito, é provável que tais serviços tenham representado uma grande parcela das prorrogações de suspensão de contratos observadas a partir de julho.

O mesmo pode ser dito quanto aos setores de educação e de “outros serviços” (arte, cultura, esporte, recreação e serviços pessoais em geral), que permaneceram praticamente paralisados até o último trimestre de 2020. No ramo da educação, o número de acordos chegou a 58,9 mil, o que significa que até metade dos trabalhadores de instituições de ensino privadas podem ter sido afetados por algum tipo de medida, com

---

<sup>14</sup> Essa observação é fundamental para entender o comportamento dos principais indicadores do mercado de trabalho catarinense no período, destacadamente os provenientes da PNAD Contínua. Cf. Heinen e Mattei (2020).

<sup>15</sup> Conquanto sirva para a comparação da incidência relativa entre os setores, esse dado deve ser lido com cautela, uma vez que as atividades de alojamento e alimentação foram algumas das que mais demoraram a apresentar retomada, tendendo a contar, por isso, com elevadas taxas de reincidência dos acordos.

destaque para a suspensão contratual. Nas outras atividades de serviços, foram firmados 30,8 mil acordos. Embora esse número represente apenas 3,5% do agregado estadual, ele abrange até 41% dos trabalhadores do setor.

**Tabela 4** – Acordos firmados e participação no total de empregados no setor privado com carteira assinada por grupamento de atividade econômica em Santa Catarina (abril-dez/2020)

	Acordos	Part. total (%)	Part. empregados no setor (%)*
Agropecuária	1.203	0,1	1,8
Indústria	374.828	42,9	33,6
Construção	16.432	1,9	12,8
Comércio	130.717	15,0	17,7
Transporte, armazenagem e correio	63.036	7,2	37,3
Alojamento e alimentação	90.936	10,4	71,6
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	83.857	9,6	19,8
Administração pública, defesa e seguridade social	21	0,0	0,7
Educação	58.949	6,7	50,2
Saúde e serviços sociais	18.511	2,1	15,2
Outros Serviços	30.806	3,5	41,1
Serviços domésticos	4.379	0,5	3,5
<b>Total</b>	<b>873.675</b>	<b>100</b>	<b>27,2</b>

Fonte: Ministério da Economia (2021); Elaboração própria.

\* O total de empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada por grupamento foi estimado a partir dos microdados da PNADC/T (2020) referentes ao 1º trimestre de 2020. Como o ME não divulga o número de trabalhadores com acordo por grupamento, uma aproximação deste dado foi obtida a partir da média de acordos por trabalhador no estado. Por consequência, o indicador tende a sobrestimar os setores com maiores taxas de reincidência dos acordos.

Outro setor que chama a atenção pela alta incidência das medidas é o de transporte, armazenagem e correios, que contabilizou 63 mil acordos (7,2% do total). Nesse caso, o principal determinante foram as massivas suspensões de trabalhadores dos transportes coletivos, particularmente em concessionárias de ônibus municipais e empresas de viação. Estima-se que até 37% dos empregados do setor podem ter sido atingidos por algum tipo de acordo.

Devido à sua grande participação no mercado formal de trabalho, os serviços prestados às empresas (informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas) concentraram 9,6% das adesões estaduais. A maioria dos 89,9 mil acordos registrados no setor estiveram localizados nas atividades administrativas e serviços complementares, onde a adoção do trabalho remoto foi mais frequente, potencializando o enxugamento do quadro de funcionários ativos e o trabalho parcial.

Nos demais setores, a adesão ao Programa pode ser considerada baixa, inclusive em termos absolutos. Nos casos da agropecuária e dos serviços de saúde e assistência social, isso se deve ao menor grau de paralização das atividades. Já nos casos da construção e dos serviços domésticos, a baixa participação pode estar associada à menor presença de contratos vinculados a pessoas jurídicas (empresas) e à maior recorrência de vínculos temporários. Como o PEMER foi vedado ao setor público, ele não incidiu sobre o grupamento da administração pública, defesa e seguridade social.

A Tabela 5 apresenta os dez municípios com maior volume de acordos em Santa Catarina. Seja pelo total de acordos registrados, ou por sua incidência relativa no conjunto do emprego formal, os dados indicam que a adesão ao Programa concentrou-se nos municípios de Joinville, Florianópolis, Blumenau, Jaraguá do Sul e Brusque que, somados, representaram 42% de todos os acordos estaduais.

**Tabela 5** – Municípios com maior número de acordos em Santa Catarina (abril-dez/2020)

	Suspensão	Redução de 70%	Redução de 50%	Redução de 25%	Intermit.	Total	Part. total (%)	Part. empregados (%)*
Joinville	43.695	14.186	15.160	42.204	744	115.989	13,3	31,9
Florianópolis	50.491	18.316	12.813	16.463	1.640	99.723	11,4	29,4
Blumenau	24.581	12.412	18.332	18.744	221	74.290	8,5	32,9
Jaraguá do Sul	11.469	5.014	8.167	16.954	56	41.660	4,8	35,9
Brusque	12.613	6.789	9.860	6.563	29	35.854	4,1	40,1
São José	14.462	4.903	4.874	7.032	739	32.010	3,7	17,3
Criciúma	10.532	6.210	7.571	4.607	243	29.163	3,3	24,3
Itajaí	12.430	6.218	4.897	4.777	406	28.728	3,3	18,9
Balneário Camboriú	11.716	3.836	4.368	3.504	393	23.817	2,7	29,1
Chapecó	9.018	2.997	2.517	2.429	276	17.237	2,0	11,5

Fonte: Ministério da Economia (2021); Elaboração própria.

\* Como o ME também não divulgou o número de trabalhadores com acordo por município, a construção do indicador segue os mesmos procedimentos descritos na nota da Tabela 4.

A lista é liderada por Joinville, que contou com 116 mil acordos, o que equivale a 13,3% do total. Esse resultado não se deve apenas ao fato do município ser o maior do estado, mas também à expressiva adesão de suas indústrias (especialmente o segmento metalúrgico) ao Programa. Com alta participação nas modalidades de suspensão contratual (43,7 mil acordos) e de redução de jornadas em 25% (42,2 mil), as medidas do PEMER podem ter atingido até 32% dos trabalhadores joinvillense.

A segunda posição é ocupada por Florianópolis, que totalizou 99,7 mil acordos, com participação de 11,4%. Desse total, a maioria foram suspensões de contrato (50,5 mil), concentradas nas atividades de alojamento e alimentação, na educação e nos serviços prestados às empresas, que são muito expressivos na capital. O município também foi um dos poucos onde os acordos envolvendo trabalhadores intermitentes foram significativos (1,6 mil). A incidência dos acordos no total de empregados formais no setor privado em Florianópolis ficou próxima à média estadual, na casa dos 29%.

Em seguida, aparece Blumenau, com 74,3 mil acordos. Esse número equivale a 8,3% do agregado estadual, abrangendo cerca de 33% dos trabalhadores elegíveis no município. As modalidades predominantes foram as reduções de jornadas de até 50%, em grande medida associadas à indústria têxtil.

A adesão ao Programa também foi elevada em Jaraguá do Sul, onde os 41,7 mil acordos podem ter atingido 36% dos empregados. Nesse caso, a maioria das adesões foi para redução de jornadas em 25%, as quais foram mais comuns no complexo eletro-metal-mecânico.

Com uma dependência ainda maior da indústria têxtil do que Blumenau, Brusque foi um dos municípios com maior incidência relativa dos acordos, que atingiram cerca de 40% de todos os empregados com carteira no setor privado. Com 35,9 mil acordos, Brusque ficou em quinto na lista dos municípios que mais aderiram às medidas do PEMER, mesmo sendo apenas o décimo entre os que mais empregam formalmente.

Embora tenha registrado 32 mil acordos, a participação de São José (3,7%) no agregado pode ser considerada baixa, tendo em vista que o município concentra cerca de 5% dos empregos formais do estado. O mesmo vale para Itajaí (28,7 mil acordos) e, em menor grau, para Criciúma (29,2 mil), onde 19% e 24% dos trabalhadores foram atingidos, respectivamente.

As medidas também foram amplamente adotadas pelas empresas de Balneário Camboriú, que registrou 23,8 mil acordos, envolvendo até 29% dos empregados. A metade desses acordos foram suspensões de contrato, majoritariamente localizadas nos serviços de alojamento e alimentação e no comércio.

Dentre os maiores municípios do estado, Chapecó foi o que menos aderiu ao Programa (apenas 11% dos empregados elegíveis). A explicação desse fenômeno reside na dinâmica econômica do município, que foi relativamente menos prejudicado pela pandemia. Liderada pela indústria de alimentos, Chapecó foi um dos municípios que mais

abriu postos formais de trabalho em 2020. Por consequência, o estímulo para o afastamento de trabalhadores foi muito menor do que nas demais regiões do estado.

Além disso, merece destaque o impacto expressivo das medidas em municípios menores, onde a estrutura ocupacional encontra-se concentrada em setores que foram fortemente atingidos pela pandemia. Nos municípios de São João Batista (indústria calçadista), Penha (turismo) e Guabiruba (indústria têxtil), por exemplo, calcula-se que algo entre 50 e 60% de todos os empregados com carteira tenham sido parcial ou integralmente afastados por meio do PEMER.

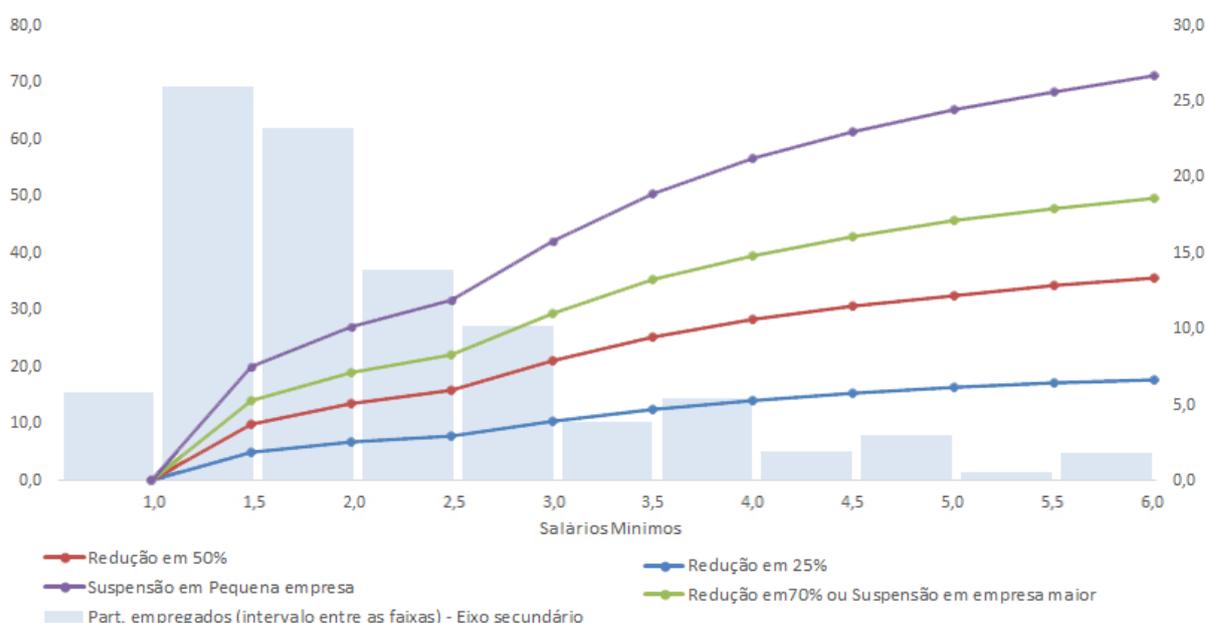
#### **4. IMPACTOS SOBRE A RENDA DOS TRABALHADORES**

A taxa de reposição salarial do Benefício Emergencial é uma das principais fontes de críticas ao PEMER (WELLE *et al*, 2020; COSTA; REIS, 2020; DIEESE, 2020b). Assim como no conjunto do país, em Santa Catarina os acordos de redução de jornadas e suspensão de contratos também ocasionaram perdas significativas nos rendimentos dos trabalhadores. A amplitude dessas perdas pode ser vista na Figura 2, que apresenta os percentuais de perda de rendimentos (incluindo o valor restituído pelo BEm, segundo as regras descritas na primeira seção deste artigo) por nível salarial e tipo de adesão. Para dimensionar a importância de cada nível salarial no conjunto do mercado de trabalho estadual, no eixo secundário do gráfico consta a distribuição percentual dos trabalhadores elegíveis por faixa de rendimentos.

Em todas as modalidades previstas, nota-se que a taxa de reposição salarial tem relação inversa com o nível de remuneração prévio. Contudo, isso não alivia muito a situação dos trabalhadores de baixa renda, visto que todos os que recebiam qualquer valor acima de um salário mínimo (R\$ 1.054) já sofreram perdas. Nas faixas salariais entre 1 e 2 salários mínimos – que são as mais expressivas do mercado formal de trabalho catarinense, concentrando cerca da metade dos trabalhadores – essa perda foi de até 27%, a depender do tipo de adesão.

Em termos relativos, o caso mais grave é dos trabalhadores que tiveram seus contratos suspensos em micro ou pequenas empresas (faturamento de até R\$ 4,8 milhões), as quais foram isentas de compensação salarial. Nesse caso, a perda progride mais intensamente à medida que os rendimentos crescem, visto que o valor pago pelo BEm está limitado a R\$ 1.813,03. Um trabalhador que firmou esse tipo de acordo e que recebia 3,5 salários mínimos (remuneração média no setor de serviços prestados às empresas), por exemplo, pode ter sofrido uma queda de 50,4% em seus rendimentos mensais.

**Figura 2** – Perda salarial por tipo de adesão e faixa de rendimentos dos empregados em Santa Catarina (%)



Fontes: Ministério da Economia (2021) e microdados da PNADC/T (2020); Elaboração própria.

Nota: As colunas azuis indicam o percentual (eixo secundário) do total de empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada cujos rendimentos efetivos do trabalho no 1º trimestre de 2020 se situavam nos intervalos da escala salarial (1ª coluna = até 1 SM; 2ª coluna = mais de 1 até 1,5 SM, etc.).

Segundo os dados da PNADC/T (2020), o rendimento médio dos empregados com carteira de trabalho assinada (inclusive domésticos) em Santa Catarina foi de R\$ 2.218 no 1º trimestre de 2020. Com base nessa média, a perda dos rendimentos foi de 19,9% no caso de redução da jornada de trabalho em 70%; 14,2% para redução de 50%; e 7,1% para redução de 25%. Nas suspensões em micro e pequenas empresas, a perda foi de 28,4%, sendo também de 19,9% nas demais empresas. Já entre os trabalhadores intermitentes, os rendimentos médios podem ter caído até 40,4%.

A partir desses percentuais e das informações contidas na Tabela 3 é possível fazer uma projeção simples dos impactos do PEMER na massa de rendimentos de Santa Catarina, desde que se suponha uma duração média para os acordos. A Tabela 6 apresenta estimativas mensais desse impacto, partindo da suposição de que os acordos vigoraram, em média, por 45 dias no estado<sup>16</sup>, independentemente do tipo de adesão.

<sup>16</sup> Esse número não é completamente arbitrário. Com base nos dados do Portal da Transparência e das características dos acordos estaduais, estima-se que R\$ 1,3 bilhão dos recursos do Benefício Emergencial tenham sido destinados a Santa Catarina. A duração média dos acordos é a variável de ajuste (neste caso, igual a 45 dias) que faz com que os valores pagos pelo BEm no modelo da Tabela 6 se aproxime dessa cifra.

**Tabela 6** – Simulação do impacto dos acordos do PEMER na massa de rendimentos mensais em Santa Catarina (em R\$ milhões, abr-dez/2020)

	Suspensão (Micro e pequenas empresas)	Suspensão (Médias e grandes empresas)	Redução de 70%	Redução de 50%	Redução de 25%	Intermit.	Total	Var. Massa salarial (%)
Abril	37,0	31,4	15,6	19,4	6,9	3,2	113,5	-1,3
Maio	34,6	29,3	16,6	22,0	12,0	1,6	116,2	-1,3
Junho	14,3	12,1	24,4	14,3	9,9	0,0	75,0	-0,8
Julho	20,0	17,0	20,8	10,9	6,0	0,0	74,7	-0,8
Agosto	17,2	14,6	10,7	7,7	3,2	0,0	53,4	-0,6
Setembro	10,2	8,7	6,4	5,2	2,1	0,0	32,5	-0,4
Outubro	6,9	5,8	3,8	2,9	1,1	0,0	20,5	-0,2
Novembro	5,2	4,4	2,4	1,8	0,6	0,0	14,5	-0,2
Dezembro	3,4	2,9	1,1	1,1	0,4	0,0	8,9	-0,1
Acumulado	148,9	126,2	101,8	85,4	42,1	4,8	509,3	-
Média	16,5	14,0	11,3	9,5	4,7	0,5	56,6	-0,6
Part. total (%)	29,2	24,8	20,0	16,8	8,3	1,0	100,0	-

Fonte: Ministério da Economia (2021), PNADC/T (2020) e RAIS (2020); Elaboração própria.

Nota: Como *proxy* dos salários prévios, foi utilizado o rendimento médio efetivamente recebido no 1º trimestre de 2020 pelos empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada. Para os trabalhadores intermitentes, a base foi sua remuneração média na Rais 2019. Para definir a distribuição das suspensões contratuais por porte da empresa, considerou-se que as adesões nessa modalidade seguiram a média estadual (45% dos acordos em empresas com faturamento de até 4,8 milhões).

Considerando todo o período entre abril e dezembro de 2020, estima-se que as empresas catarinenses deixaram de pagar um total de R\$ 1,8 bilhão (média de R\$200 milhões por mês) em salários graças a acordos firmados por meio do PEMER. Desse total, cerca de 30% não foi repostado pelo BEm, resultando numa perda de R\$ 509,3 milhões na massa de rendimentos dos trabalhadores catarinenses no conjunto do período, ou R\$ 56,6 milhões ao mês.

Em comparação com os rendimentos habitualmente recebidos antes da pandemia, isso representa uma retração média de 17,8% nos salários dos trabalhadores que firmaram acordos e de 0,6% ao mês na massa de rendimentos geral de Santa Catarina. Naturalmente, essa perda foi maior nos primeiros meses do Programa, quando o volume de acordos em vigor foi mais elevado. Assim, a queda na massa de rendimentos provocada pelas reduções de jornadas e suspensões de contratos foi de 1,3% em abril e maio, caindo para 0,8% entre junho e julho e para 0,6% em agosto. A partir de então, as perdas tornaram-se pouco expressivas, influenciando cada vez menos a dinâmica da renda no estado.

Dentre as modalidades de acordos, a mais significativa para a queda nos rendimentos foi a de suspensão de contrato em micro e pequenas empresas, com 29,2% da perda total. Em seguida, aparecem as suspensões em médias e grandes empresas e as reduções de jornadas e salários em 70%, com aproximadamente 24,8% e 20%, respectivamente.

Por fim, vale ressaltar que essas perdas nos rendimentos dos trabalhadores foram agravadas pelos longos prazos previstos para o pagamento do BEm pelo Governo. Mesmo sem quaisquer inconsistências cadastrais, um empregado que teve seu contrato de trabalho suspenso, por exemplo, pode ter ficado até 30 dias completamente sem rendimentos, aguardando pelo recebimento da primeira parcela do Benefício Emergencial.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do que ocorreu em outros momentos de crise, a queda da produção associada à pandemia da Covid-19 foi transmitida de forma quase imediata para o mercado de trabalho. Assim, ela exigiu que o Estado atuasse principalmente em dois sentidos: conter a disseminação da doença, visando proteger a saúde dos trabalhadores e encurtar o período de retração econômica; e mitigar os efeitos da abrupta queda nas atividades econômicas sobre o emprego e a renda.

Mesmo adotando medidas pontuais para conter os efeitos do aumento do desemprego e da queda nos rendimentos, o Governo Federal não deixou de seguir seu projeto de aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho e de restrição da intervenção sindical em meio à pandemia. Essas intenções ficaram evidentes no texto original da MP 927, que além de flexibilizar amplamente a legislação trabalhista, pretendia permitir a suspensão de contratos sem quaisquer compensações salariais.

Diante da resistência das organizações dos trabalhadores a esta medida, a saída do Governo foi o Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda (PEMER), instituído pela MP 936 e convertido na Lei 14.020. Com sucessivas prorrogações, o Programa vigorou de 1º de abril a 31 de dezembro de 2020, autorizando acordos para suspensões de contratos de trabalho e reduções proporcionais de jornadas e salários em 25%, 50% e 70% por um prazo de até 240 dias. Durante esse período, as reduções salariais foram compensadas pelo Benefício Emergencial (BEm), pago pela União aos trabalhadores em até 30 dias após a celebração do acordo.

Em linhas gerais, o PEMER serviu como um meio de redução de custos com trabalho para as empresas, diante da eminente queda no nível de utilização da capacidade instalada. Em Santa Catarina, ele permitiu a suspensão de 219 mil contratos, além da redução de jornadas e salários de outros 515 mil. Somando todos os tipos de adesão ao programa, foram contabilizados 874 mil acordos no estado, envolvendo 491 mil trabalhadores (27% dos empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada). Embora tenha sido prevista garantia provisória de emprego a esses trabalhadores, tal garantia foi bastante relativa, uma vez que pôde ser substituída por indenizações. No mais, poucas contrapartidas foram exigidas às empresas beneficiadas.

A maioria dos acordos estaduais foram firmados entre abril e maio. Em junho houve uma redução do volume de adesões, que foi recuperado já em julho, quando o prazo para a suspensão dos contratos foi prorrogado. A partir de então, a demissão de trabalhadores, por um lado, e a retomada das atividades econômicas, por outro, fizeram com que as empresas dependessem cada vez menos do Programa. Com efeito, quase todos os acordos celebrados a partir de agosto foram para estender o prazo de medidas adotadas anteriormente.

As adesões catarinenses ao PEMER foram capitaneadas pela indústria de transformação, com destaque para os acordos de redução de jornadas e salários no segmento metal-mecânico e de suspensão contratual nos ramos têxtil-vestuário e calçadista. Além disso, a adesão também foi bastante expressiva nos serviços de alojamento e alimentação, educação e transportes, onde as prorrogações de contrato estenderam-se até os últimos meses do ano.

Os municípios mais atingidos foram aqueles onde o emprego formal depende mais desses setores. Em razão disso, houve grande adesão, inclusive em termos relativos, nos polos industriais de Joinville, Blumenau, Jaraguá do Sul e Brusque. Por sua alta dependência das atividades de serviços (especialmente alojamento e alimentação) e do comércio, os municípios de Florianópolis e Balneário Camboriú também foram amplamente afetados.

O crescimento dos acordos foi acompanhado por uma queda nos rendimentos dos trabalhadores. No acumulado de abril a dezembro de 2020, o PEMER levou a uma perda de aproximadamente R\$ 510 milhões na renda total do estado, o que equivale a uma queda de R\$ 57 milhões ao mês. A maior parte dessa perda concentrou-se entre os meses de abril e maio, quando os acordos para redução de jornadas e, principalmente, para a

suspensão de contratos, foram responsáveis por uma retração de 1,3% ao mês na massa de rendimentos de Santa Catarina.

A taxa de reposição salarial média estimada para o estado foi de 82%, sendo menor especialmente entre os trabalhadores que estavam empregados em empresa de pequeno porte e tiveram seus contratos suspensos. Ainda que tenha cumprido seu papel de evitar parte das demissões associadas à crise da Covid-19, esses resultados indicam que o PEMER também provocou uma significativa queda na renda dos trabalhadores catarinenses, contribuindo para a retração da demanda no período.

## REFERÊNCIAS

ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. **MP 936**: Anamatra avalia medida que institui o Programa de Manutenção do Emprego e da Renda. 2020. Disponível em: [www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/29583-nota-publica-5](http://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/29583-nota-publica-5). Acesso em: 20 out. 2020.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Propostas da indústria para atenuar os efeitos da pandemia**. Disponível em: [shorturl.at/kKMUY](http://shorturl.at/kKMUY). Acesso em: 20 dez. 2020a.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Propostas da indústria para atenuar os efeitos da crise**, 2020. Disponível em: [static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer\\_public/26/d0/26d0ec46-5832-458c-9063-391787f7aad2/propostas\\_da\\_industria\\_contra\\_a\\_crise.pdf](http://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/26/d0/26d0ec46-5832-458c-9063-391787f7aad2/propostas_da_industria_contra_a_crise.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020b.

CESIT – Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho. **Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida**, 2020. Disponível em: [www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/04/Versa%cc%83o.final\\_.pdf](http://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/04/Versa%cc%83o.final_.pdf). Acesso em: 14 out. 2020.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. 2021. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

COSTA, J. S. M.; REIS, M. C. Uma análise da MP nº 936/2020 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar *per capita*. **Nota Técnica nº 71**, DISSOC/IPEA, 2020.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Nota técnica nº 226: Medida Provisória 927: crise do coronavírus cai na conta do trabalhador. 2020a. Disponível em: [www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec226AnaliseMP927.html](http://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec226AnaliseMP927.html). Acesso em: 28 out. 2020.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Nota técnica nº 243: Como ficou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda na Lei 14.020/2020 (conversão da MP 936/2020). 2020b. Disponível em: [www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec243lei14.020\\_MP936.html](http://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec243lei14.020_MP936.html). Acesso em: 28 out. 2020.

GUEDES, Paulo Roberto Nunes. **Exposição de Motivos da MP nº 936**. Brasília: Ministério da Economia, abr/2020. Disponível em: [www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-936-20.pdf](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-936-20.pdf). Acesso em: 27 nov. 2020.

HECKSHER, M.; FOGUEL, M. N. Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil: estimativas das taxas de cobertura combinadas da lei no 13.982/2020 e da Medida Provisória nº 936/2020. **Nota Técnica nº 66**, DISSOC/IPEA, 2020.

HEINEN, V. L.; MATTEI, L. **Qual a dimensão do desemprego gerado pela crise da Covid-19 em Santa Catarina?** 2020. Disponível em: [necat.ufsc.br/qual-a-dimensao-do-desemprego-gerado-pela-crise-da-covid-19-em-santa-catarina/](http://necat.ufsc.br/qual-a-dimensao-do-desemprego-gerado-pela-crise-da-covid-19-em-santa-catarina/). Acesso em: 14 jan. 2021.

MATTEI, L.; ROSA, M. Impactos da pandemia sobre o setor industrial catarinense. In: **Revista NECAT**, v. 9, n. 17, jan-jun/2020, p. 10-32.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Benefício Emergencial – BEm. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2PRjnLU>. Acesso em: 26 jan. 2021.

PNADC/T – **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral** [IBGE]. 2020. Disponível em: [sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas](http://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas).

PNAD COVID-19 – **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid-19** [IBGE]. 2020. Disponível em: [covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/](http://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/). Acesso em: 31 nov. 2020.

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. Programa de disseminação das estatísticas do trabalho, 2020. Disponível em: [bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_rais\\_vinculo\\_id/login.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php). Acesso em: 20 dez. 2020.

SCHERER, C.; MARCOLINO, A. O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda diante dos impactos da Covid-19. In: **Revista Ciências do Trabalho**, v. 8, n. 17, jun/2020, p. 7-19.

WELLE, A. *et al.* **Impactos da MP 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial**. IE/Unicamp: Nota nº 11/Cecon, abr/2020.

*Recebido em 8 de fevereiro de 2021 e aceito em 22 de fevereiro de 2021.*

## IMPACTOS DA COVID-19 SOBRE O SETOR DE COMÉRCIO NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

*Lilian de Pellegrini Elias\**

**Resumo:** A pandemia provocada pela Covid-19 impactou profundamente a economia mundial, brasileira e de seus estados, no entanto, os setores das economias foram impactados de maneira distinta. Neste sentido, destaca-se o setor de comércio que apresentou resultado positivo em 2020 no Brasil, mesmo que moderado, e em Santa Catarina, de forma mais intensa. Neste artigo buscamos investigar brevemente o comportamento do setor de comércio no Brasil e em Santa Catarina, com o enfoque no ano de 2020 em função dos impactos provocados pela pandemia. Ao detalharmos o comportamento do setor foi possível verificar o destaque da atividade “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo” no comportamento do setor em 2020. Uma das razões centrais foram os efeitos da pandemia no que se refere ao isolamento social que provocaram uma menor movimentação no comércio físico não-essencial e uma mudança no comportamento do consumidor. Houve, por um lado, um redirecionamento de parte da demanda de outros setores, como serviços, para atividades de varejo em função dos supermercados e hipermercados substituírem o consumo de alimentação e bebidas fora de casa.

**Palavras-chave:** Comércio; varejo; pandemia; Covid-19.

## IMPACTS OF COVID-19 ON THE TRADE SECTOR IN BRAZIL AND SANTA CATARINA STATE

**Abstract:** The pandemic caused by Covid-19 had a significant impact on the world economy, Brazil and its states. However, the sectors of the economies were impacted in a different way. In this sense, the trade sector showed a slightly positive result for Brazil in 2020, while in Santa Catarina showed a consistent sector growth. In this article we seek to briefly investigate the trade sector in Brazil and in Santa Catarina, focusing on the year 2020 due to the impacts caused by the pandemic. By detailing the sector's behavior, it was possible to verify the highlight of the activity “Hypermarkets, supermarkets, food products, beverages and tobacco” in the sector's behavior in 2020. One of the central reasons was the effects of the pandemic itself and the social isolation measures that they redirected part of the demand from other sectors, such as services, to retail activities due to supermarkets and hypermarkets replacing the consumption of food and drinks outside the home.

**Keywords:** Trade sector; retail; pandemic; Covid-19.

---

\* Economista com doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. Pesquisadora do Necat/UFSC. E-mail: lilianpellegrini@gmail.com

## **INTRODUÇÃO**

O ano de 2020 foi marcado pela rápida disseminação da Covid-19 em todo o mundo. No dia 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em função da identificação de uma rápida transmissão do vírus em países asiáticos. Cerca de 40 dias depois, em 11 de março de 2020, a aceleração do número de novos casos fez a OMS decretar que a Covid-19 era responsável por uma pandemia (AQUINO, 2020).

Os efeitos da pandemia junto ao preexistente baixo dinamismo das atividades econômicas atingiram fortemente a economia brasileira. A projeção da OCDE (2020) é de que a economia brasileira tenha recuado 5% em 2020. No entanto, os setores da economia foram afetados de maneira heterogênea.

O setor de comércio, objeto deste texto, terminou o ano com resultado agregado positivo em 18 das 27 unidades federativas do Brasil no ano de 2020. No que se refere ao país como um todo, o setor de comércio<sup>1</sup> registrou crescimento, mesmo que modesto, de 1,2%, sendo que no estado de Santa Catarina o avanço acumulado no ano de 2020 foi de 5,6% (IBGE-PMC, 2021).

Os resultados positivos do comércio no país e no estado em muito se devem aos bons resultados obtidos pelas atividades de “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo”. Esse segmento tem o maior peso dentre todas as atividades, e foi afetada positivamente durante a pandemia. Cristiano Santos, gerente da Pesquisa Mensal do Comércio (PMC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ressalta que o bom desempenho da atividade pode ser atribuído a um redirecionamento de demanda de alimentos, bebidas e demais itens anteriormente adquiridos de outras atividades para os hipermercados e supermercados (AGÊNCIA IBGE, 2020b). Os hipermercados e supermercados teriam reinado “absolutos como um dos poucos destinos possíveis” (ARAÚJO, 2020, p. 120) durante o isolamento social.

As transformações da economia brasileira e internacional nas últimas décadas colocam o setor do comércio diante de tendências que foram reforçadas pela pandemia de Covid-19, com destaque à eminente perda de espaço do comércio físico para o virtual (BRASIL, 2021). Nessa linha, a Associação Brasileira de Supermercados (Abras) avalia

---

<sup>1</sup> O setor de comércio considerado na análise contempla: combustíveis e lubrificantes; supermercados, hipermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo; vestuário, calçados e tecidos; móveis e eletrodomésticos; artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos e de perfumaria e cosméticos; equipamentos e material para escritório, informática e comunicação; livros, jornais, revistas e papelaria; e outros artigos de uso pessoal e doméstico.

que o bom desempenho dos hipermercados e supermercados pode ser reflexo das mudanças nos hábitos, no perfil de consumo das famílias brasileiras, que passaram a dar “prioridade ao comércio local para se evitar grandes deslocamentos e aglomerações; a cozinhar a própria comida; ao *e-commerce* e ao *delivery*” (2020, p. 36). O supermercado teria se tornado ainda mais essencial no abastecimento alimentar e em demais itens de consumo doméstico, em função da preparação e consumo de comidas e bebidas em casa e da mudança dos hábitos de higiene e limpeza.

Bem como no conjunto do país, em Santa Catarina o comércio tem “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo” como atividade de maior peso. Nesta atividade o estado se destaca, primeiro, por ser responsável por 7,3% das vendas de supermercados do Brasil em faturamento, mesmo tendo apenas 3,4% da população nacional. Segundo, por ter apresentado em 2020 um investimento estimado de mais de R\$ 1 bilhão – “uma das maiores expansões da história do setor”, segundo a Associação Catarinense de Supermercados (Acats).

Este artigo busca delinear os impactos da pandemia no setor do comércio tanto no Brasil quanto em Santa Catarina e é dividido em quatro partes, para além desta introdução. Primeiro, apresentamos os principais elementos da formação do setor de comércio no país e no estado. Na segunda seção, discutiremos os efeitos da pandemia no setor de comércio brasileiro e, em terceiro lugar, no catarinense. Por fim, constam as considerações finais do estudo.

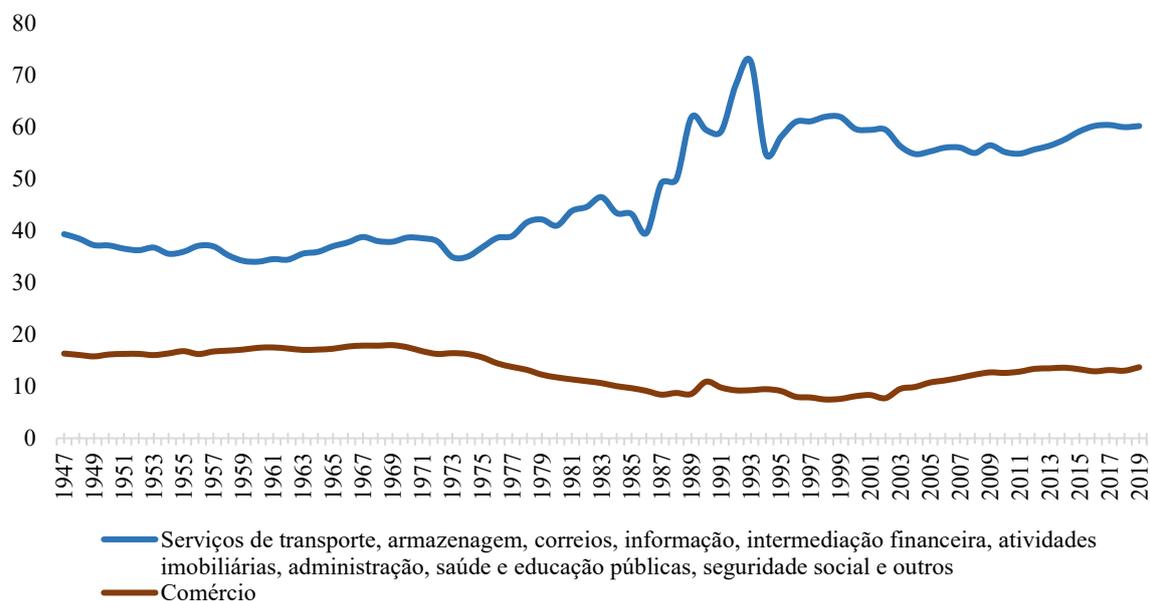
## **1. BREVES NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO DO SETOR DE COMÉRCIO NO BRASIL E EM SANTA CATARINA**

O setor de comércio, juntamente com os serviços, ampliou suas participações na economia brasileira entre as décadas de 1940 e 1960 com a evolução da renda e do consumo no país. Assim, o setor comércio, que em 1947 contribuía com 16,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, chegou a 18,0% em 1969, quando foi registrado o maior percentual da série histórica (Figura 1).

No entanto, o desempenho dos dois setores passou a se comportar de maneira distinta a partir do final da década de 1960, quando o setor de serviços seguiu em ampliação e o comércio apresentou movimento oposto. A justificativa para o descolamento do comércio, segundo estudo da Divisão Econômica da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), seria a condição socioeconômica do país, principalmente no que se refere à renda (CNC, 2020; BRASIL,

2021). De acordo com estudo da CNC, o desempenho do comércio de bens no período revelou o estrangulamento do consumo interno do país (BRASIL, 2021).

**Figura 1** – Participação dos setores de Serviços e Comércio no Produto Interno Bruto do Brasil (1947-2019, em %)



Fonte: IBGE (2020); Elaboração própria.

O período de expansão ocorrido entre 1945 e 1960 em muito se deve ao posicionamento favorável do Brasil no imediato pós-guerra, quando comparado às nações que careciam de reconstrução diante dos danos causados pelo conflito. No entanto, isso não significa que esse foi um período livre de dificuldades. O país enfrentou um esgotamento das reservas cambiais concomitante à necessidade de reorganizar sua incipiente indústria nacional para atender o mercado interno brasileiro. Isto, diante de um cenário de desabastecimento de produtos industrializados, inclusive de maquinário, e de falta de infraestrutura (CNC, 2020).

Santa Catarina que no começo do século XX produzia alimentos, madeira, erva-mate e têxtil, passou a fazer parte do comércio, do varejo brasileiro, à medida que ampliou a venda do seu excedente. A venda de madeira foi fundamental para capitalizar os pequenos produtores, inclusive para estabelecer o comércio local. Até 1920, Santa Catarina comercializava principalmente com Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro, mas, a partir de então, São Paulo se torna “o maior consumidor da farinha, da banha e da manteiga catarinense” (GOULARTI, 2001, p. 66).

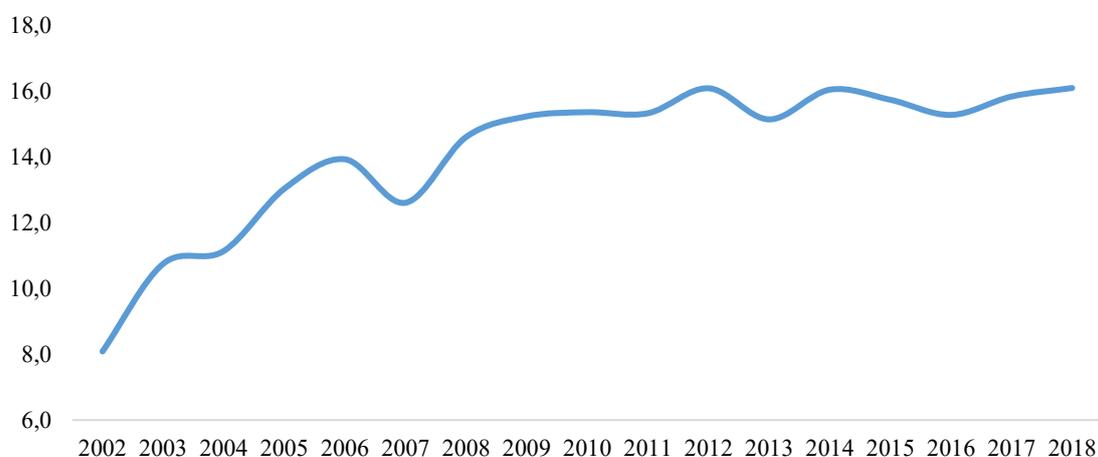
Na década de 1940 cerca de 40% do comércio interestadual catarinense era feito com São Paulo, seguido pelo Rio de Janeiro, com cerca de 23%. Nas duas décadas seguintes, o comércio catarinense seguiu baseado na comercialização de itens básicos, com destaque à madeira – que até os anos 1970 era a maior parte das exportações catarinenses – e aos alimentos (farinha de mandioca e banha) (GOULARTI, 2001).

A partir da década de 1970, o Brasil passa por um processo de desconcentração produtiva regional, no qual Santa Catarina firma seu “papel na divisão territorial do trabalho como grande fornecedora de mercadorias para o restante do país” (MIOTO, 2011, p. 72). Esse processo levou à expansão do comércio varejista e atacadista catarinense, em conexão com os principais centros urbanos nacionais.

Com a abertura comercial e o processo de reestruturação produtiva, a partir da década de 1990 o setor de comércio ganha maior importância relativa em todo o país, face à perda de dinamismo de outros setores. Esse movimento se intensifica na década de 2000, com o aumento do consumo das famílias. Nesse contexto, o comércio voltou a ampliar sua participação no PIB nacional, de forma concomitante com a perda de espaço da indústria.

A mesma tendência se observa em Santa Catarina, onde a participação das atividades comerciais no PIB catarinense cresce enormemente a partir do início do século XXI, passando de 8,8% do Valor Agregado Bruto (VAB) em 2002, para 16% em 2014 (Figura 2). Desde então, o setor vem acompanhando o desempenho geral da economia catarinense, mantendo sua participação praticamente estável.

**Figura 2** – Participação Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas no Valor Agregado Bruto de Santa Catarina (2002-2018, em %)



Fonte: IBGE (2021c); Elaboração própria.

Em termos subsetoriais, os dados consolidados mais recentes são do período entre 2007 e 2018. Desses dados, vale destacar que a atividade “hipermercados e supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo” representam a maior parcela da receita bruta do comércio varejista em 2018, com 31,8% do total. Esse resultado significa um ganho de 5,5 pontos percentuais nos doze anos de pesquisa anual disponível, sendo 4,9 deles apenas na década entre 2009 e 2018 (IBGE, 2021a).

Para dar indicar a importância desse setor em Santa Catarina, vale registrar que, em 2019, o comércio catarinense contava com 80,6 mil estabelecimentos, o que equivale a 35% do total de empresas em funcionamento no estado (RAIS, 2021).

## 2. OS EFEITOS DA PANDEMIA NO SETOR DE COMÉRCIO NO BRASIL

Os dados da Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) do IBGE para o conjunto do país na última década indicam um período de ascensão das vendas até 2014, seguido por dois anos de resultados negativos. A partir de 2017, o setor apresenta leve recuperação, chegando ao final de 2019 em patamar semelhante ao do segundo trimestre de 2015 (Figura 3).

**Figura 3** – Volume de vendas no comércio varejista do Brasil (índice base fixa com ajuste sazonal, 2018=100)



Fonte: IBGE (2021b)

No entanto, a chegada da pandemia rompeu com essa tendência, afetando duramente o setor. Se em dezembro de 2019 o índice de volume de vendas do comércio varejista atingira 124,9, ele caiu para 121,5 em março e para 100,6 em abril<sup>2</sup>.

Após registrar o pior resultado da série histórica do IBGE (ALVARENGA; SILVEIRA, 2020), com queda de 16,8% em abril de 2020, em maio, as vendas no varejo

<sup>2</sup> Índice comparável com janeiro de 2010.

avançaram 13,9%, o que representou o maior crescimento mensal da série histórica da PMC, iniciada em janeiro de 2000 (AGÊNCIA IBGE, 2020).

Os meses de maio a outubro apresentaram altas consecutivas. Em junho de 2020, o índice de volume de vendas indicava a retomada do patamar prévio à pandemia (123,1, face a 124,4 em fevereiro). Já em outubro, o índice atingiu o maior patamar histórico, em 132,6. Após ficar praticamente estável em novembro, houve uma queda significativa do índice em dezembro, fechando o ano em 124,4.

Conforme a Tabela 1, o setor de comércio apresentou resultados positivos em fevereiro e de maio a outubro de 2020 no que diz respeito à variação do mês em relação ao mês imediatamente anterior. Houve uma queda abrupta no período que se seguiu a chegada da pandemia ao Brasil, uma recuperação igualmente rápida e, em seguida, nova queda. A queda pode ser explicada tanto por uma reacomodação das atividades, quanto por efeito da segunda onda de infecções da Covid-19, e, com maior destaque, em função da redução do valor pago pelo Auxílio Emergencial.

**Tabela 1** – Variação do volume de vendas do comércio varejista no Brasil (janeiro a dezembro de 2020)

Mês	Mês/mês anterior <sup>1</sup>	Variação Mensal <sup>2</sup>	Var. acumulada no ano <sup>3</sup>	Variação acumulada de 12 meses <sup>4</sup>
Janeiro	-1,2	1,4	1,4	1,8
Fevereiro	0,8	4,7	3	1,9
Março	-2,3	-1,1	1,6	2,2
Abril	-17,2	-17,1	-3,1	0,6
Maio	13,3	-7,4	-4	0
Junho	7,9	0,5	-3,2	0
Julho	3,8	5,5	-2	0,1
Agosto	2,5	6,2	-0,9	0,5
Setembro	0,5	7,3	0	0,9
Outubro	0,8	8,4	0,9	1,3
Novembro	-0,1	3,6	1,2	1,3
Dezembro	-6,1	1,2	1,2	1,2

Fonte: IBGE (2021b); Elaboração própria.

Nota 1: Base: mês imediatamente anterior - com ajuste sazonal.

Nota 2: Base: igual mês do ano anterior.

Nota 3: Base: igual período do ano anterior.

Nota 4: Base: 12 meses anteriores.

A Tabela 2 apresenta as variações das atividades de comércio no país, com suas respectivas subdivisões por atividade. O ano de 2020 começou com queda de 1,2%, puxada pelas subdivisões de “Móveis e eletrodomésticos”; “Equipamentos e materiais

para escritório, informática e comunicação”; e “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo”. O mês de fevereiro apresentou desempenho positivo, porém, tímido de 0,8%, sendo que o segmento de “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo”, que havia recuado 2,1% em janeiro, apresentou resultado positivo de 2,0%.

**Tabela 2** – Variação mês/mês imediatamente anterior<sup>1</sup> do volume de vendas no comércio varejista ampliado e suas subdivisões para o Brasil (janeiro a dezembro de 2020)

Atividades	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Combustíveis e lubrificantes	-0,3	-0,4	-11,2	-15,3	6,8	5,7	5,9	1,8	2,5	1,1	-0,3	-1,5
Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo	-2,1	2,0	<b>14,3</b>	-11,7	7,1	0,0	-0,3	-2,6	-0,4	0,9	<b>-2,7</b>	<b>-0,3</b>
Tecidos, vestuário e calçados	0,5	1,5	<b>-42,3</b>	<b>-69,0</b>	<b>101,9</b>	<b>49,5</b>	<b>23,4</b>	<b>37,4</b>	-2,6	6,9	4,7	<b>-13,3</b>
Móveis e eletrodomésticos	-9,0	1,6	<b>-25,4</b>	<b>-21,2</b>	<b>46,6</b>	<b>30,5</b>	3,6	3,6	-1,5	-1,9	-0,8	-3,7
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos	0,2	1,1	1,5	-17,3	10,3	6,1	7,9	-1,1	2,2	2,3	2,6	-1,6
Livros, jornais, revistas e papelaria	-0,8	-2,4	<b>-37,5</b>	<b>-49,5</b>	8,4	<b>73,1</b>	26,0	-22,5	7,8	4,3	4,1	-2,7
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	-4,2	-1,1	-14,7	-28,4	18,7	19,8	9,9	-0,8	0,4	2,8	0,3	<b>-6,8</b>
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	0,4	1,9	<b>-28,0</b>	<b>-29,1</b>	<b>46,3</b>	<b>28,5</b>	5,7	11,1	-1,7	1,8	1,4	<b>-13,8</b>
Veículos, motocicletas, partes e peças	6,2	0,4	<b>-37,2</b>	<b>-36,2</b>	37,5	27,8	11,8	8,1	5,1	4,6	3,4	-2,6
Material de construção	-0,6	0,2	-17,1	-1,6	22,8	16,0	4,2	1,4	2,2	-3,2	-2,2	-1,8

Fonte: IBGE (2021b); Elaboração própria.

Nota 1: Base: mês imediatamente anterior - com ajuste sazonal.

No mês de março, primeiro mês de medidas de isolamento social em função da pandemia da Covid-19, o resultado em relação ao mês imediatamente anterior foi negativo em 2,3%, porém, relativamente leve se comparado com os demais setores – volume do setor de serviços, por exemplo, recuou 6,9% (IBGE, 2021b). Esse efeito aparentemente moderado se deveu ao crescimento das atividades “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo” e, em menor medida, pelos “Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos” que cresceram 14,3% e 1,5%, respectivamente. Os efeitos da pandemia vieram de forma mais intensa em abril, quando o recuo de 17,2% refletiu a queda de 11,7% nos “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo”, de 69% em “Tecidos, vestuário e calçados” e 49,5% em “Livros, jornais, revistas e papelaria”.

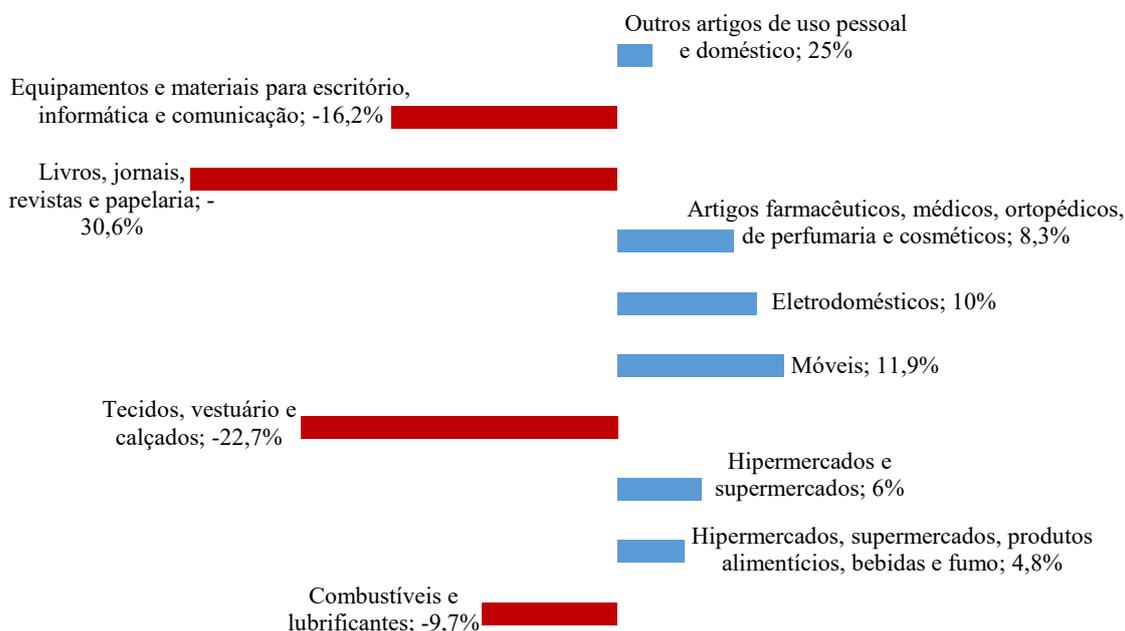
Os efeitos da pandemia foram quase que compensados pelo desempenho de maio e junho, com crescimentos mensais – em relação ao mês anterior – de 13,3% e 7,9%, respectivamente. Nos dois meses as variações positivas de “Tecidos, vestuário e calçados”, “Móveis e eletrodomésticos”, “Livros, jornais, revistas e papelaria” e “Outros artigos de uso pessoal e doméstico” foram destaques.

O segundo semestre de 2020 se iniciou com resultados positivos do setor de comércio. Os meses de julho e agosto apresentaram avanços mais tímidos que os meses precedentes (altas de 3,8% e 2,5%, respectivamente), mas suficientes para superar o patamar pré-pandemia. A atividade “Tecidos, vestuário e calçados” se destacou ao avançar 23,4% e 37,4%, respectivamente. Nos meses de setembro e outubro os resultados seguiram positivos, porém, desaceleraram. O mês de novembro seguiu em mesmo patamar de outubro (-0,1%). De setembro a novembro nenhum setor teve grande destaque nem positivamente, nem negativamente, o que indica uma acomodação do setor.

Apesar desse bom desempenho, as expectativas para o mês de dezembro dividiram opiniões, indicando um novo crescimento das incertezas sobre o setor. A mediana das “estimativas coletadas pelo Valor Data, apurada junto a 28 consultorias e instituições financeiras, que apresentavam um intervalo de projeções que ia de queda de 2% a alta de 0,7%, era de queda de 0,6%” (CARNEIRO, 2021, s/p). Mesmo a mais “pessimista” das expectativas foi frustrada com a queda de 6,1% das vendas no varejo no último mês de 2020. Essa queda foi puxada por “Tecidos, vestuário e calçados” e “Outros artigos de uso pessoal e doméstico”.

A variação acumulada no ano no volume das atividades de venda no comércio fechou 2020 com crescimento de 1,2%. O desempenho positivo de 4,8% dos “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo” (IBGE, 2021) teve forte impacto neste resultado, visto que, esta atividade representa cerca de 45% do índice total do setor de comércio (BRASIL, 2021). Material de construção, eletrodomésticos e móveis também contribuíram positivamente, seguidos por “Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos”, como pode ser observado na Figura 4.

**Figura 4** - Variação acumulada no ano no volume das atividades de venda no comércio varejista ampliado e suas subdivisões para o Brasil (volume de janeiro a dezembro de 2020)



Fonte: IBGE (2021b); Elaboração própria.

No que se refere ao comportamento das unidades federativas, os dados de receita bruta de revenda e de comissões sobre venda, fornecidas pela Pesquisa Anual de Comércio (PAC), do IBGE, indicam que 31% da receita bruta encontra-se em São Paulo, 9% em Minas Gerais, 8% no Pará, enquanto Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul contribuem com 7% cada, seguidos por Santa Catarina, que aparece na sexta posição com 6% (IBGE-PAC, 2018). A receita bruta identifica quais estados têm maior ou menor peso no desempenho do setor de comércio. Portanto, nos permite identificar que a queda de 20,9% na variação mês/mês entre março e abril para o estado de São Paulo surtiu forte efeito no desempenho do país como um todo (Tabela 3). O efeito inverso é sentido a partir de novembro, quando São Paulo para de apresentar resultados positivos. Ainda assim, o estado fechou o ano com resultado positivo em 1,1% (Figura 4).

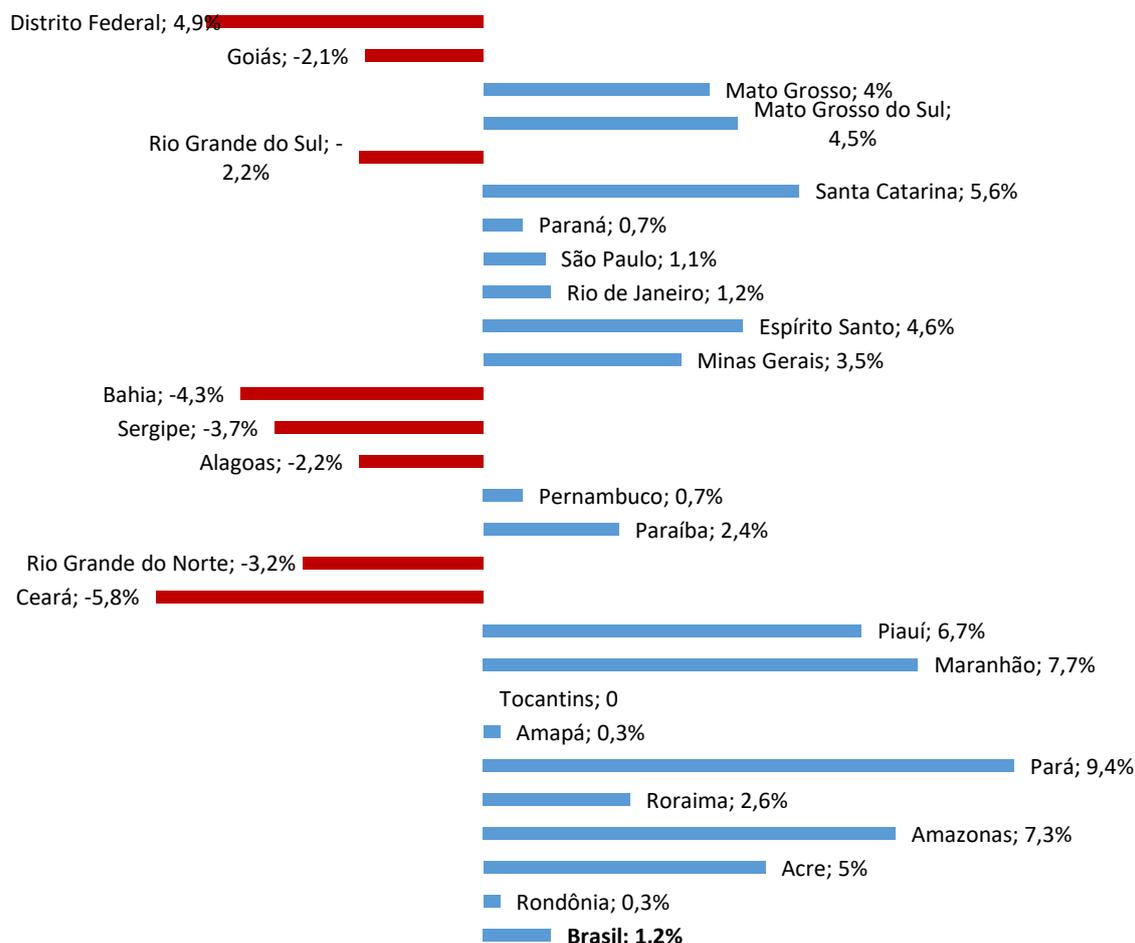
**Tabela 3** - Variação mês/mês imediatamente anterior do volume de vendas no comércio varejista para o Brasil e suas unidades federativas (janeiro a dezembro de 2020)

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Brasil	-1,2	0,8	-2,3	<b>-17,2</b>	<b>13,3</b>	<b>7,9</b>	3,8	2,5	0,5	0,8	-0,1	<b>-6,1</b>
RO	3,2	-0,4	-25,0	<b>-21,3</b>	<b>39,0</b>	<b>15,9</b>	8,5	13,5	-3,3	-1,5	6,8	<b>-12,0</b>
AC	3,1	2,2	-18,7	<b>-16,6</b>	<b>15,0</b>	<b>14,3</b>	12,9	16,0	-4,1	0,0	8,2	<b>-17,5</b>
AM	1,8	3,0	-16,0	<b>-15,2</b>	<b>10,2</b>	<b>37,3</b>	3,4	0,2	-2,2	1,5	-1,8	<b>-3,2</b>
RR	2,1	-0,6	-6,5	<b>-10,1</b>	<b>12,4</b>	<b>8,0</b>	4,1	3,4	0,4	0,5	2,9	<b>-1,5</b>
PA	0,4	0,8	-11,0	<b>-12,5</b>	<b>1,3</b>	<b>40,6</b>	2,0	2,1	-2,4	-0,5	4,3	<b>-5,0</b>
AP	-3,9	-4,7	-9,4	<b>-33,7</b>	<b>15,8</b>	<b>32,7</b>	35,7	10,6	-7,7	-0,3	-3,9	<b>0,0</b>
TO	-8,5	15,6	-7,6	<b>-8,9</b>	<b>6,1</b>	<b>19,6</b>	-5,9	-4,4	-0,7	-5,5	-0,6	<b>-2,6</b>
MA	0,1	-0,6	-5,9	<b>-12,5</b>	<b>6,0</b>	<b>29,5</b>	4,2	5,4	-5,4	-1,0	1,2	<b>-8,3</b>
PI	-1,3	1,5	-4,1	<b>-19,8</b>	<b>5,7</b>	<b>15,4</b>	3,0	10,0	4,5	2,9	-0,6	<b>-1,6</b>
CE	-0,7	-1,7	-13,1	<b>-21,7</b>	<b>9,5</b>	<b>28,2</b>	8,3	7,8	-4,3	0,9	0,4	<b>-3,3</b>
RN	-0,9	1,2	-8,9	<b>-11,9</b>	<b>7,1</b>	<b>4,9</b>	7,4	6,2	-0,6	0,9	-0,1	<b>-2,9</b>
PB	-3,8	0,8	-7,4	<b>-16,6</b>	<b>12,9</b>	<b>-0,8</b>	23,8	2,0	-4,3	3,0	-5,2	<b>-4,7</b>
PE	-2,1	0,6	-9,3	<b>-16,5</b>	<b>10,0</b>	<b>10,5</b>	19,8	-0,1	-3,0	0,8	4,3	<b>-6,5</b>
AL	0,5	2,0	-12,0	<b>-18,4</b>	<b>11,2</b>	<b>7,2</b>	10,6	8,8	-0,5	0,8	3,1	<b>-5,5</b>
SE	-2,1	-0,2	-5,9	<b>-17,8</b>	<b>14,1</b>	<b>6,9</b>	4,2	5,4	0,6	0,7	2,6	<b>-6,7</b>
BA	-9,1	0,5	-10,1	<b>-18,9</b>	<b>11,0</b>	<b>7,4</b>	10,2	11,4	-0,5	2,1	-2,6	<b>-4,3</b>
MG	-3,5	2,8	<b>-1,7</b>	<b>-15,0</b>	<b>17,9</b>	<b>3,8</b>	2,1	7,7	-1,2	-1,2	-1,6	<b>-4,4</b>
ES	1,4	0,4	-2,2	<b>-17,7</b>	<b>19,9</b>	<b>7,6</b>	0,7	2,1	1,7	0,5	-0,2	<b>-1,5</b>
RJ	-1,4	1,6	-7,9	<b>-14,6</b>	<b>10,3</b>	<b>8,6</b>	5,8	2,4	-1,8	0,6	3,9	<b>-6,7</b>
SP	-0,8	1,5	1,4	<b>-20,9</b>	<b>9,1</b>	<b>9,4</b>	4,4	0,3	1,9	0,6	-0,5	<b>-2,4</b>
PR	-0,9	0,3	-1,0	<b>-15,2</b>	<b>20,0</b>	<b>0,5</b>	-2,0	2,4	0,6	2,6	-2,6	<b>-2,4</b>
SC	-5,0	0,2	-3,0	<b>-4,5</b>	<b>20,9</b>	<b>2,5</b>	-0,9	1,2	-1,5	0,0	-0,4	<b>-3,0</b>
RS	-4,1	0,3	-5,1	<b>-13,1</b>	<b>16,9</b>	<b>2,3</b>	0,5	0,0	0,7	0,6	-1,0	<b>-3,1</b>
MS	1,9	0,0	-2,7	<b>-11,8</b>	<b>18,1</b>	<b>2,7</b>	-1,9	3,4	1,3	3,6	-1,2	<b>-6,3</b>
MT	0,3	2,1	-2,1	<b>-13,7</b>	<b>18,5</b>	<b>-1,8</b>	-2,7	10,1	-3,7	1,5	3,0	<b>-4,8</b>
GO	-0,3	1,2	-9,8	<b>-14,2</b>	<b>19,5</b>	<b>5,0</b>	2,3	3,1	-0,1	-0,4	-1,9	<b>-2,8</b>
DF	0,6	0,6	-11,3	<b>-17,2</b>	<b>5,6</b>	<b>12,1</b>	7,1	2,7	0,9	1,9	-2,0	<b>-4,1</b>

Fonte: IBGE (2021b); Elaboração própria.

O estado de Minas Gerais, por sua vez, apresentou retração, mesmo que moderada, já em março, acumulando queda de 3,7% em abril. Já nos meses entre maio e agosto ganhou novo fôlego, apresentando uma recuperação que fez o comércio mineiro superar sensivelmente o patamar pré-pandemia (IBGE-PMC, 2021). Os meses seguintes, de setembro a dezembro, foram de reacomodação, com retrações moderadas, porém contínuas. Apesar disso, o estado fechou o ano com um resultado acumulado positivo em 3,5%.

**Figura 4** - Variação acumulada no ano de 2020 (base: igual período do ano anterior) do volume de vendas no comércio varejista para o Brasil e suas unidades federativas



Fonte: IBGE (2021b); Elaboração própria.

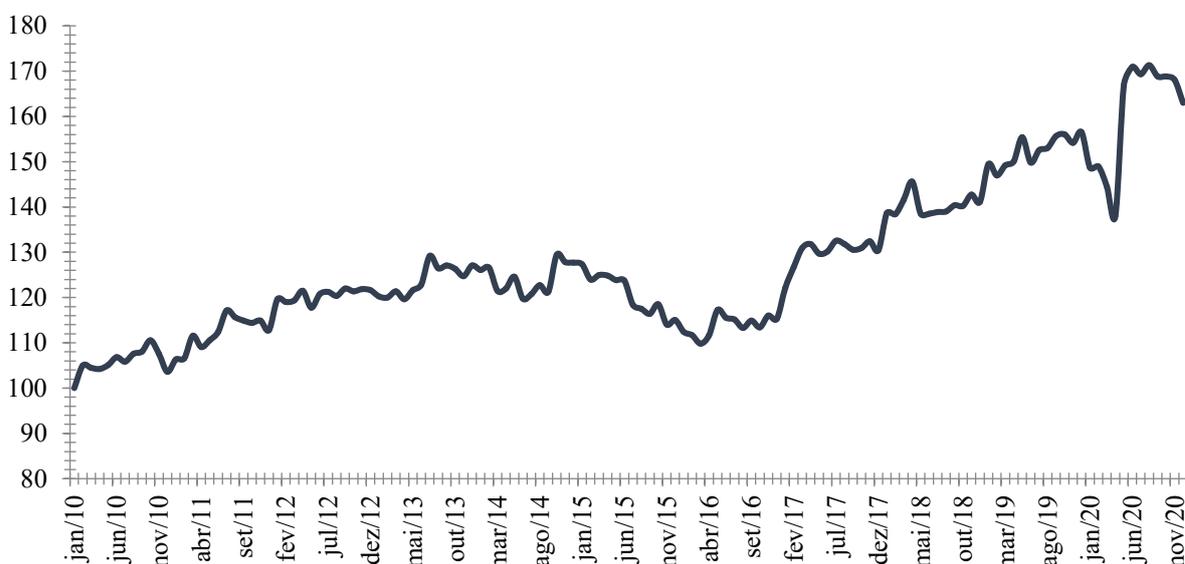
Santa Catarina, por sua vez, fechou o ano com retrações mais amenas e já em maio havia recuperado as perdas tanto de janeiro, quanto de março e abril, meses afetados pela pandemia (IBGE-PMC, 2021). O resultado acumulado do estado em 2020 foi positivo em 5,6% (Figura 4).

### 3. OS EFEITOS DA PANDEMIA SOBRE O SETOR DE COMÉRCIO EM SANTA CATARINA

Os dados referentes ao índice de volume de vendas no comércio de Santa Catarina apresentados na Figura 5 evidenciam diferenças entre o desempenho do estado e do país na última década. Primeiro, o período descendente iniciado ao final de 2014, impulsionado pela crise econômica nacional, chega no mesmo período tanto no estado, quanto no país. No entanto, a recuperação chega antes em Santa Catarina. O estado apresenta uma tendência ascendente desde meados do primeiro semestre de 2016,

enquanto o Brasil só inicia a recuperação a partir de 2017. Segundo, o impacto inicial da pandemia é sentido de forma moderada e diluída entre março e abril em Santa Catarina, enquanto no Brasil os efeitos se concentram em abril.

**Figura 5** - Volume de vendas no comércio varejista de Santa Catarina (índice base fixa com ajuste sazonal, 2018=100)



Fonte: IBGE (2021b)

Uma possível explicação para o efeito da pandemia ter impactado o comércio catarinense já em março foi a adoção com maior rigidez de medidas de isolamento social em Santa Catarina, em comparação com o Brasil como um todo, no dia 17 de março de 2020 (AQUINO *et al*, 2020), mesmo que estas tenham sido flexibilizadas com o “Plano Estratégico de Retomada das Atividades Econômicas” anunciado pelo governo catarinense no dia 26 de março de 2020 (SPAUTZ, 2020).

A Tabela 4 apresenta o comportamento mensal do volume de vendas do comércio varejista em Santa Catarina. Após resultados negativos em março e em abril, Santa Catarina registrou crescimento de 20,9% no mês de maio, atingindo um patamar superior ao do período imediatamente anterior à pandemia. Entre os meses de junho e novembro o comportamento do comércio foi oscilante, alternando resultados positivos e negativos, ambos de dimensão moderada. Em dezembro houve um decréscimo, acompanhando a direção do comportamento do país como um todo.

**Tabela 4** - Variação do volume de vendas do comércio varejista em Santa Catarina (janeiro a dezembro de 2020)

	<b>Mês/mês anterior<sup>1</sup></b>	<b>Variação Mensal<sup>2</sup></b>	<b>Var. acumulada no ano<sup>3</sup></b>	<b>Variação acumulada de 12 meses<sup>4</sup></b>
Janeiro	-5,0	0,4	0,4	7,9
Fevereiro	0,2	6,4	3,2	7,9
Março	-3,0	-5,4	0,3	7,3
Abril	-4,5	-7,5	-1,6	6,1
Mai	20,9	6,5	0,0	5,6
Junho	2,5	12,9	2,0	6,2
Julho	-0,9	12,0	3,4	6,3
Agosto	1,2	10,0	4,2	6,2
Setembro	-1,5	10,5	4,9	6,3
Outubro	0,0	10,7	5,5	6,2
Novembro	-0,4	6,1	5,6	5,9
Dezembro	-3,0	6,0	5,6	5,6

Fonte: IBGE (2021b); Elaboração própria.

Nota 1: Base: mês imediatamente anterior - com ajuste sazonal.

Nota 2: Base: igual mês do ano anterior.

Nota 3: Base: igual período do ano anterior.

Nota 4: Base: 12 meses anteriores.

A atividade “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo, que é o maior componente do setor de comércio”, com destaque para a subdivisão “Hipermercados e supermercados”, tem papel importante nas causas que levaram Santa Catarina a acumular crescimento de 5,6% do setor comércio ao longo de 2020. Esta subdivisão apresentou crescimento em todos os meses de 2020 na comparação com o mesmo mês do ano anterior (Tabela 5) e crescimento acumulado de 15,4% no ano de 2020 (Figura 6). “Livros, jornais, revistas e papelaria” e “Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação”, por sua vez, apresentaram comportamento no sentido oposto, com resultados negativos em todos os meses de 2020 em relação aos respectivos meses de 2019.

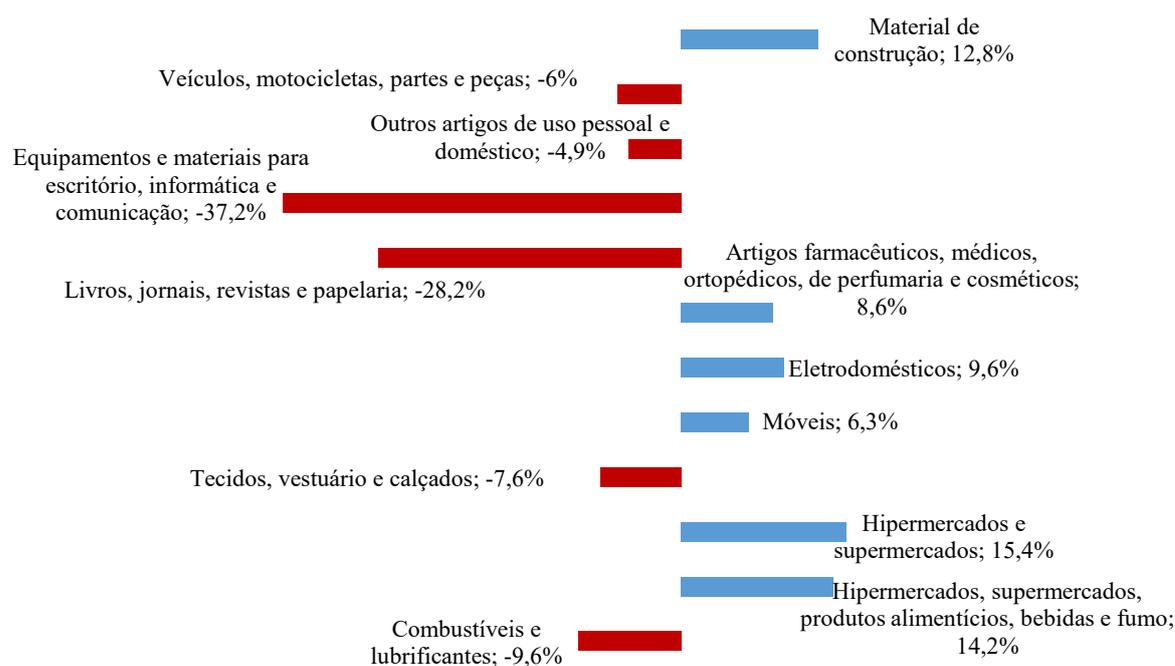
O fato de “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo” ser o grupo de atividades de maior peso para o setor de comércio fez com que a variação positiva de 14,2% fosse suficiente para mais que compensar as fortes quedas nas atividades de “Livros, jornais, revistas e papelaria” (-28,2%) e “Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação” (37,2%).

**Tabela 5** - Variação mensal em comparação com igual mês do ano anterior<sup>1</sup> do volume de vendas no comércio varejista ampliado em Santa Catarina (janeiro a dezembro 2020)

	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Combustíveis e lubrificantes	-3,6	-0,1	-18,3	-23,9	-12,0	-11,0	-12,4	-9,9	-6,8	-6,9	-8,4	-3,4
Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo	<b>0,9</b>	<b>10,0</b>	<b>10,4</b>	<b>12,6</b>	<b>18,7</b>	<b>23,7</b>	<b>25,3</b>	<b>17,2</b>	<b>14,9</b>	<b>15,2</b>	<b>9,2</b>	<b>15,9</b>
Hipermercados e supermercados	<b>1,1</b>	<b>10,4</b>	<b>10,8</b>	<b>13,6</b>	<b>20,3</b>	<b>25,8</b>	<b>27,6</b>	<b>18,6</b>	<b>15,9</b>	<b>16,6</b>	<b>10,2</b>	<b>17,4</b>
Tecidos, vestuário e calçados	-5,2	-1,9	<b>-42,8</b>	<b>-46,7</b>	-12,2	1,1	-3,7	9,6	2,7	5,5	-0,9	-4,5
Móveis	-6,9	-9,4	-34,6	-23,1	4,3	30,7	15,3	45,2	25,6	22,3	8,3	2,6
Eletrodomésticos	11,5	4,2	-22,0	-12,3	<b>21,2</b>	<b>32,7</b>	<b>29,2</b>	<b>19,4</b>	<b>23,4</b>	<b>19,3</b>	<b>24,9</b>	-16,8
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos	8,3	8,6	10,3	-4,3	-0,4	9,0	10,4	6,3	11,9	12,0	13,4	15,6
Livros, jornais, revistas e papelaria	<b>-6,1</b>	<b>-11,1</b>	<b>-43,0</b>	<b>-73,9</b>	<b>-34,8</b>	<b>-31,4</b>	<b>-46,6</b>	<b>-39,2</b>	<b>-26,5</b>	<b>-21,3</b>	<b>-31,5</b>	<b>-19,4</b>
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	<b>-8,9</b>	<b>-25,8</b>	<b>-32,7</b>	<b>-55,7</b>	<b>-51,3</b>	<b>-20,6</b>	<b>-42,4</b>	<b>-50,6</b>	<b>-29,5</b>	<b>-30,5</b>	<b>-45,0</b>	<b>-41,1</b>
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	-1,2	9,6	-35,8	-50,6	-11,1	-4,6	-7,4	4,9	9,0	11,4	3,8	3,4
Veículos, motocicletas, partes e peças	22,6	6,2	-27,3	-47,3	-24,8	-1,9	-6,5	-3,5	7,6	3,9	3,3	-4,3
Material de construção	1,9	-0,7	-17,1	-10,8	0,4	18,8	22,5	25,2	32,0	36,6	18,3	18,1

Fonte: IBGE (2021b); Elaboração própria.

Nota 1: Base: igual mês do ano anterior.

**Figura 6** - Variação acumulada no ano das atividades de vendas no comércio varejista ampliado e suas subdivisões para Santa Catarina (volume de janeiro a dezembro de 2020)

Fonte: IBGE (2021b); Elaboração própria.

Segundo a Fecomércio/SC, a evolução do comércio em 2020 apresentou uma recuperação expressiva após o primeiro choque por conta da pandemia entre março e maio. De acordo com o presidente da Federação,

Santa Catarina apresentou o 5º melhor volume de vendas entre os estados e uma das recuperações mais rápidas e sólidas, porém ainda enfrenta problemas em vários segmentos. Os resultados de dezembro apontam para uma possível reversão da tendência de recuperação, que deve ser contraposta por medidas que garantam emprego e renda, assegurem o consumo de grupos mais vulneráveis, assim como o acesso ao crédito às empresas afetadas pela queda na demanda durante a crise (BREITHAUPT *apud* FECOMÉRCIO/SC, 2021b, s/p).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia brasileira e suas unidades federativas, que vinham de um período de pouco dinamismo econômico, foram fortemente afetadas pela pandemia provocada pelo novo coronavírus, que se iniciou no primeiro trimestre de 2020. No entanto, o setor de comércio terminou o ano com um saldo positivo no que se refere ao volume de vendas no varejo, tanto no Brasil, quanto em Santa Catarina.

O descolamento do comércio da dinâmica dos demais setores pode ser explicado especialmente pelo comportamento do grupo de atividades “Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo”, que fechou o ano de 2020 com resultados positivos quando comparado com o ano anterior.

Por um lado, isso ocorre em função de um redirecionamento de parte da demanda de alimentos e bebidas, antes adquiridos fora de casa, para os hipermercados e supermercados. Por outro, pelo fortalecimento que essas atividades já vinham demonstrando nas últimas décadas, ao se consolidar como o segmento de maior peso no comportamento do setor de comércio.

O bom desempenho dos hipermercados e supermercados é ainda mais evidente quando se observa o estado de Santa Catarina. Além do setor de comércio catarinense fechar o ano com avanço de 5,6%, a atividade “Hipermercados e supermercados” apresentou forte avanço ao longo de todo o ano, acumulando crescimento de 15,4%.

#### REFERÊNCIAS

ABRAS – Associação Brasileira de Supermercados. O Ano que o consumo se reinventou. In: **Revista SuperHiper**, São Paulo: ABRAS, dez/2020.

AGÊNCIA IBGE. **Em maio, vendas no varejo avançam 13,9%**. 2020a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de->

noticias/releases/28225-em-maio-vendas-no-varejo-avancam-13-9. Acesso em: 16 jan. 2021.

AGÊNCIA IBGE. **Alta nas vendas em supermercados limita perdas do varejo a 2,5% em março.** 2020b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27666-alta-nas-vendas-em-supermercados-limita-perdas-do-varejo-a-2-5-em-marco>. Acesso em: 16 dez. 2020.

ALVARENGA, D.; SILVEIRA, D. Vendas do comércio desabam 16,8% em abril, pior resultado da série histórica do IBGE. **G1**, São Paulo, 16 jun. 2020. Disponível em: [g1.globo.com/](http://g1.globo.com/). Acesso em: 11 jan. 2021.

AQUINO, E. M.; SILVEIRA, I. H.; PESCARINI, J. M.; AQUINO, R.; SOUZA-FILHO, J. A. D. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 2423-2446. 2020.

ARAÚJO, Patrício Carneiro. De gourmet a caçador: alimentação e medo na pandemia. In: **The Journal of the Food and Culture of the Americas**, v. 2, n. 2, p. 117-134, 2020.

BRASIL, Cristina Indio do. **Serviços avançam e comércio recua na participação do PIB desde 1947.** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3sIa1DG>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL, Cristina Indio do. **Vendas do comércio varejista caem 0,1% em novembro.** 2021. Disponível em: [agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/vendas-do-comercio-varejista-caem-01-em-novembro](http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/vendas-do-comercio-varejista-caem-01-em-novembro). Acesso em: 18 jan. 2021.

CARNEIRO; Lucienne. Vendas no varejo decepcionam e despencam 6,1% em dezembro; mercado estimava queda de 0,6%. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 10 fev. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com>. Acesso em: 6 jan. 2021.

CNC – Confederação Nacional do Comércio. **CNC 75 Anos.** Rio de Janeiro, RJ: CNC. 2020.

FECOMÉRCIO/SC – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Santa Catarina. **Índices.** 2021. Disponível em: [www.fecomercio-sc.com.br/indices/](http://www.fecomercio-sc.com.br/indices/). Acesso em: 10 fev. 2021.

FECOMÉRCIO/SC – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Santa Catarina. **Comércio encerra 2020 com crescimento de 6% no volume de vendas em SC.** 2021b. Disponível em: <https://www.fecomercio-sc.com.br/noticias/comercio-encerra-2020-com-crescimento-de-6-no-volume-de-vendas-em-sc/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

GOULARTI, Alcides. Padrões de crescimento e diferenciação econômica em Santa Catarina. 2001. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, **Universidade Estadual de Campinas**, Campinas, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Nacionais.** Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 23 dez. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Anual de Comércio – PAC**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 15 fev. 2021a.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Mensal de Comércio – PAC**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 17 fev. 2021b.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Regionais - SCR**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 21 fev. 2021c.

MIOTO, Beatriz Tamasso. Integração econômica e rede urbana em Santa Catarina: transformações no período da desconcentração produtiva regional (1970-2005). **Dissertação de Mestrado** (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. Programa de disseminação das estatísticas do trabalho, 2021. Disponível em: [bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_rais\\_vinculo\\_id/login.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php). Acesso em: 20 fev. 2021.

SPAUTZ, Dagmara. Cientistas: Relaxar isolamento em SC não tem respaldo científico e vai facilitar disseminação do coronavírus. **NSC**, Florianópolis, 27 mar. 2020. Disponível em [www.nsctotal.com.br/colunistas/dagmara-spautz/cientistas-relaxar-isolamento-em-sc-nao-tem-respaldo-cientifico-e-vai](http://www.nsctotal.com.br/colunistas/dagmara-spautz/cientistas-relaxar-isolamento-em-sc-nao-tem-respaldo-cientifico-e-vai). Acesso em: 18 jan. 2021.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD Economic Survey of Brazil**. France: OECD, 2020.

*Recebido em 17 de fevereiro de 2020 e aceito em 28 de fevereiro de 2020.*

# A POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA EM SANTA CATARINA: IMPACTO FINANCEIRO, DISTRIBUIÇÃO SETORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL

*Juliano Giassi Goularti\**

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo analisar a política fiscal de renúncia tributária do governo do Estado de Santa Catarina. Considerando que o valor monetário renunciado na última década totaliza quase um terço da receita tributária de ICMS, buscaremos analisar o impacto financeiro desta política ao Tesouro estadual, bem como a distribuição setorial e regional do valor monetário renunciado. Como hipótese norteadora, busca-se situar que a renúncia de receita é definida por relações sociais de poder e que sua distribuição regional é definida pela divisão social do trabalho. Quanto ao problema de pesquisa, podemos defini-lo como: o recurso público renunciado em favor da iniciativa privada é sinônimo de desenvolvimento econômico, social e regional? Para construção deste artigo, foi realizada uma pesquisa em relatórios disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda e pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Além disso, foram acompanhados diversas reuniões da Comissão de Finanças e Tributação e sessões Plenárias que tinham na pauta e na ordem do dia votação e discussão sobre a temática.

**Palavras-chave:** Santa Catarina; renúncia de receita tributária; desenvolvimento.

## THE TAX REVENUE WAIVER POLICY IN SANTA CATARINA: FINANCIAL IMPACT, SECTOR DISTRIBUTION AND UNEQUAL REGIONAL DEVELOPMENT

**Abstract:** This article aims to analyze the tax policy of tax waiver of the government of the State of Santa Catarina. Considering that the monetary value waived in the last decade totals almost one third of the ICMS tax revenue, we will seek to analyze the financial impact of this policy to the State Treasury, as well as the sectorial and regional distribution of the waived monetary value. As a guiding hypothesis, we seek to situate that the waiver of revenue is defined by social relations of power and that its regional distribution is defined by the social division of labor. As for the research problem, we can define it as: does the public resource waived in favor of the private initiative is synonymous with economic, social and regional development? For the construction of this article, research was carried out on reports made available by the State Secretariat of Finance and by the Legislative Assembly of the State of Santa Catarina. In addition, several meetings of the Finance and Taxation Committee and Plenary sessions that had voting and discussion on the topic were on the agenda and on the agenda.

**Keywords:** Santa Catarina; tax revenue waiver; development.

*No orçamento do ano passado houve supressão de várias taxas que existiam em 1928. A receita, entretanto, calculada em 68:850\$000, atingiu 96:924\$985. E não empreguei rigores excessivos. Fiz apenas isto: extingui*

---

\* Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), membro do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (Necat) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e autor do livro “Política fiscal e desoneração tributária no Brasil” pela editora Insular e editora da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). E-mail: jggoularti@gmail.com.

*favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles e pus termo às extorsões que afligiam os matutos de pequeno valor, ordinariamente raspados, escorchados, esbrugados pelos exatores.*

Graciliano Ramos, quando prefeito da cidade de Palmeira dos Índios (AL), no período de 1927 a 1930. 2º Relatório ao sr. Governador Álvaro Paes.

## **INTRODUÇÃO**

Diante do contexto federativo de guerra fiscal, a política de renúncia de receita tributária do governo do Estado de Santa Catarina na última década foi expandida, passando de uma estimativa de R\$ 3 bilhões, em 2010, para R\$ 6,3 bilhões, em 2021, totalizando um pouco mais de  $\frac{1}{3}$  da receita do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e  $\frac{1}{5}$  da receita total do Estado.

Isto posto, o objetivo deste artigo é analisar a política de renúncia de receita tributária do governo do Estado de Santa Catarina, em particular referente ao ICMS. Para cumprir tal objetivo, a análise foi realizada por intermédio de estimativas de renúncia de receita do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Foram também analisados diversos projetos de leis que tramitaram no Poder Legislativo entre os anos de 2019 e 2020 – os quais modificaram de forma significativa a política de renúncia de receita tributária em Santa Catarina –, além de ofícios expedidos pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz/SC).

Dentro do objetivo proposto, será analisado o impacto financeiro da política de renúncia tributária, bem como a distribuição setorial e regional do valor monetário renunciado. Para isto, parte-se da seguinte hipótese: a política fiscal de renúncia de receita tributária é definida por e a partir de relações sociais de poder e a distribuição regional da renúncia de receita no Estado de Santa Catarina segue a divisão social do trabalho. Como problema de pesquisa, podemos definir que o recurso público renunciado em favor da iniciativa privada é sinônimo de desenvolvimento econômico, social e regional?

Para construção deste trabalho, dispomos de um conjunto de dados e informações que foram pesquisados em relatórios disponibilizados pela Sefaz/SC e pela da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc). Acompanhamos diversas reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão de Finanças e Tributação e sessões Plenárias da Alesc que na oportunidade tinham na pauta a votação e discussão sobre a temática da renúncia de receita tributária.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em cinco partes. A primeira trata dos aspectos legais da política de incentivos fiscais. A segunda busca categorizar as múltiplas estruturas fiscais (isenção, anistia, benefício, crédito presumido e remissão) numa categoria analítica, a Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF). Na terceira é apresentado o impacto financeiro da política fiscal de renúncia de receita tributária nas finanças do governo do Estado de Santa Catarina. Na quarta mostramos a distribuição setorial da renúncia de receita. Na quinta e última parte, apresentamos a distribuição regional desigual das múltiplas estruturas fiscais.

Por fim, espera-se que este artigo possa contribuir para estudos futuros das múltiplas estruturas fiscais que formam a MFF, haja vista a não seria inexistência de poucos trabalhos publicados acerca do tema, quanto mais sob uma perspectiva crítica social.

## **1. ASPECTOS LEGAIS DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA**

Conforme parágrafos 2º ao 6º do art. 155 da Constituição Federal de 1988 (CRFB-88), compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o ICMS. Como sua principal fonte de receita, representando mais de 80% da arrecadação de tributos estaduais, o ICMS arrecadado pelos governos estaduais totalizou R\$ 609,31 bilhões, em 2020, montante 1,07% superior à arrecadação de 2019. Quanto ao Estado de Santa Catarina, em 2020, foram arrecadados R\$ 27,10 bilhões, representando uma queda de 1,21% em relação ao ano anterior, conforme dados extraídos do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

A política de renúncia de receita tributária engloba as isenções fiscais, as reduções de base de cálculo, as concessões de crédito presumido e outorgado, as anistias e as remissões<sup>1</sup> as quais devem ser aprovadas ou não através de convênios no âmbito do Confaz. Algumas delas são por tempo indeterminado e outras por tempo determinado, não podendo ser realizadas sem convênio no âmbito do Confaz ou com discriminação à origem dos produtos.. O descumprimento deste dispositivo implica em inconstitucionalidade, por desrespeitar os arts. 152 e 155, parágrafo 2º, XII, “g” da CRFB-

---

<sup>1</sup> Os benefícios fiscais citados na LC nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e LC nº 101, de 04 de maio de 2000, comportam uma lista exaustiva, nas quais estabelecemos uma categoria analítica, a MFF, para classificar e designar a totalidade dos benefícios fiscais.

88. Em outras palavras, não pode haver concessão de benefícios fiscais, em matéria de ICMS, sem prévia anuência dos demais Estados e do Distrito Federal.

A Lei Complementar (LC) nº 24, de 07 de janeiro de 1975, deixa claro, no art. 1º, que a exigência de prévia celebração de convênio no Confaz aplica-se a “quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICMS, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus” (BRASIL, 1975). De todo modo, existe uma condição formal obrigatória para a concessão de todas as situações de renúncia de receita, como por exemplo, a elaboração de um relatório de impacto orçamentário e financeiro demonstrando o valor monetário renunciado, atendendo ao princípio da transparência preconizada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e informada pelo princípio da publicidade e da eficiência previstos no art. 37 da CRFB-88.

A renúncia de receita praticada pelos Estados brasileiros é uma prerrogativa do Ente Federativo, conforme dispõe a CRFB-88. Dentro da autonomia relativa e independência fiscal dos Estados, a política de renúncia do ICMS passou a ser utilizada pelos governadores como um meio, um instrumento de desenvolvimento regional seja para desenvolver determinada atividade econômica, para ampliar o parque fabril, construir nova planta industrial, adquirir novo maquinário, investir em produto e processo de inovação, para atrair novas indústria ou mesmo manter aquelas já existentes. Também como resultado da guerra fiscal, nos últimos dez anos a arrecadação total do ICMS ficou estabilizada em aproximadamente 7% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.<sup>2</sup>

Caindo a arrecadação, notadamente de impostos, ocorre impacto direto sobre a repartição com os municípios, a distribuição das parcelas aos Poderes, a aplicação em educação e saúde e o pagamento da dívida pública. Salienta-se que, para inúmeras demandas da sociedade, o Estado muitas vezes alega escassez de recursos, inclusive na manutenção dos serviços públicos essenciais e para melhoria salarial em setores indispensáveis, como valorização do servidor público e investimentos produtivos. Importa ainda citar que a CRFB-88 determinou que cabe à lei complementar tratar da forma como se dá a concessão ou a revogação de benefícios fiscais relacionados ao ICMS, por ser atribuição da lei complementar e dispor sobre conflitos de competência, em matéria, entre a União, os Estados e os municípios (art. 146, III).

---

<sup>2</sup> Quanto à guerra fiscal, podemos dizer que é uma espécie de “o abuso fiscal corporativo” (TAX JUSTICE NETWORK, 2020).

Nos moldes propostos pelo art. 14 da LC nº 101, de 04 de maio de 2000, a renúncia de receita consiste na concessão, prorrogação ou ampliação de anistia, remissão, subsídio de natureza tributária, financeira, ou creditícia, crédito presumido, isenção em caráter não geral, redução discriminada de alíquota ou de base de cálculo relativas a impostos, taxas ou contribuições e outros benefícios que correspondam ao tratamento diferenciado. A LRF determinou que o gestor deve demonstrar metas devidamente planejadas que espelhem uma realidade factível em termos de execução orçamentária, servindo como base sólida para fixação de todas as despesas na LOA. A norma jurídica infraconstitucional aduziu que tem o gestor público por objetivo buscar o equilíbrio financeiro, bem como a obrigação de controlar a renúncia de receita.

Como consequência da guerra fiscal, diversos benefícios foram concedidos pelos Estados em leis próprias, decretos e até mesmo por portarias, à revelia dos convênios do Confaz. Tal prática levou à interposição de diversas ações judiciais no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, resultando, inclusive, na Proposta da Súmula Vinculante nº 69, de 23 de abril de 2012, que sedimentava a declaração de inconstitucionalidade de todos os benefícios concedidos de forma unilateral pelos Estados e pelo Distrito Federal.<sup>3</sup> Foi neste cenário de insegurança jurídica que surgiu a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017. Quanto à eficácia e à efetividade da política de renúncia de receitas adotada no Estado de Santa Catarina, deixa-se claro que a concessão de benefícios com pressuposto na atração de investimentos, na geração de empregos, na distribuição de renda, no aumento da competitividade das empresas e no desenvolvimento como um todo não é exclusividade de Santa Catarina, sendo prática de todos os demais Estados brasileiros.

Tratando-se da concessão irregular do benefício fiscal, a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, permitiu a convalidação de incentivos concedidos sem autorização prévia do Confaz. Nos termos da LC nº 24, de 07 de janeiro de 1975, a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, comprova que a renúncia de receita é adotada por diversos Entes da Federação. O objetivo da propositura foi resolver a guerra fiscal. Para isso, propôs a criação e a aprovação de um convênio, que deveria ser celebrado pelo Confaz no prazo de até 180 dias de sua publicação. Consubstancialmente, o convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, regulamentou a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, instituída

---

<sup>3</sup> Proposta da Súmula Vinculante nº 69, de 23 de abril de 2012, que objetiva acabar com a guerra fiscal tem gerado contestação, uma vez que a não modulação de efeitos levaria à cobrança retroativa de impostos das empresas que receberam os benefícios fiscais.

para assegurar a eficácia dos benefícios fiscais criados unilateralmente pelos Estados em descumprimento ao disposto na alínea "g" do inciso XII do parágrafo 2º do art. 155 da CRFB-88, isto é, no contexto da guerra fiscal. Com o convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, foram remetidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais instituídos, por legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017.

Uma vez a guerra fiscal em curso, todos os Estados se veem induzidos a participar dela, correndo o risco, se não o fizerem, de perder para outra Unidade da Federação que tenha concedido tais benefícios fiscais. A própria característica do ICMS, por ser um tributo sobre a produção e por adotar o princípio da origem, permitiu a cada Unidade da Federação ter sua arrecadação definida pela produção realizada em seu território, independentemente do efetivo pagamento do tributo pelos consumidores do próprio Estado. Desta forma, existe uma relação causal entre o princípio adotado e a guerra fiscal, já que ele permite a cada Estado, de forma autônoma e independente, negociar com as empresas instaladas no seu território as condições de recolhimento do tributo devido.

Em virtude da superveniência da LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, e do convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, tais benefícios questionados e/ou concedidos ilegalmente foram convalidados, que teve seu prazo final uniformizado em 31/07/2019.

## **2. UMA CATEGORIA ANALÍTICA DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA EM SANTA CATARINA**

A Sefaz divulga anualmente, na LDO, as metas e as projeções fiscais (art. 4º, parágrafo 2º, da LC nº 101, de 04 de maio de 2000) nas quais é feita a previsão da participação da renúncia fiscal na arrecadação do ICMS e na receita total, incluindo as transferências da União. Trata-se de um importante demonstrativo, pois apresenta a perda de receita do governo catarinense com a política de renúncia de receita, bem como os setores econômicos contemplados e as regiões beneficiadas.

Para isto, a Sefaz utiliza os elementos essenciais do tributo previstos na legislação (fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota e penalidades) para definir a referência, bem como princípios e regras para nortear a aplicação do ICMS, mas que não necessariamente estão na legislação, ou seja, o demonstrativo de estimativa e de compensação da renúncia de receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO não necessariamente atende às diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos

Fiscais determinadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e art. 4º, parágrafo 2º, V da LRF.

Quanto a isso, temos na literatura as conceituações das expressões benefício fiscal, benefício tributário, incentivo fiscal e de outros termos equivalentes, como renúncia de receita, renúncia fiscal e gasto tributário. Não temos por objetivo fazer uma discussão jurídica acerca dos sinônimos. Temos ciência que dentro do ordenamento jurídico nacional existem diferenças entre os sinônimos, os quais já foram discutidas por Henriques (2009). Para isto, consultar também o trabalho de Salvador (2015). Por ora, a Resolução nº 6, de 25 de novembro de 2016, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) define “renúncia de receitas como o montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar tratamento tributário diferenciado” (2016, p. 6). Em síntese, a renúncia de receita tributária são gastos indiretos realizados pelo governo visando atender a determinados objetivos de política econômica, regional e social, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (BRASIL, 2019).

A receita pública de impostos, composta principalmente por tributos, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural de uma sociedade. Todo um conjunto de prestação serviços – infraestrutura, segurança, educação, saúde, previdência e assistência social, transporte, comunicações, cultura, esporte e lazer – de uma sociedade depende, em larga medida, da ação e dos recursos do Estado. O sistema tributário de uma nação destina-se a fornecer as receitas necessárias para financiar os gastos públicos, sejam eles em despesa corrente (custeio) ou de capital (investimentos). As ações tributárias de um país podem ser implementadas por meio de um sistema progressivo ou regressivo. Nesse caso, é a correlação de forças que irá determinar a estrutura tributária.

Os contribuintes do ICMS são quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que realizam, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, mesmo que essas operações e as prestações tenham sido iniciadas no exterior. A arrecadação do imposto estadual ocorre pela intervenção do Estado na atividade econômica que gera circulação e prestação de serviços, nos quais podem ser distinguidas as despesas de investimento e de custeio ou de consumo. Porém, a capacidade do Estado de Santa Catarina tributar e de renunciar impostos vai depender das correlações de forças que governam a economia e a política catarinenses.

O governo catarinense, ao conceder uma renúncia de receita à iniciativa privada, principalmente do ICMS, está incentivando a tomada decisão que viabilize o alcance de certos objetivos empresariais condizentes com a redução de custos de produção e, conseqüentemente, da elevação da taxa de lucro do capital. Podemos dizer que, dentro da narrativa empresarial, entre os objetivos da renúncia destaca-se o fomento de programas de estímulo ao desenvolvimento regional (homogeneização) e econômico (geração de emprego e renda) e social (equidade).

As múltiplas estruturas fiscais (isenção, anistia, benefício, crédito presumido e remissão) que constituem renúncia de receita do ICMS formam uma Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF). Nos termos aqui retratados, a MFF é uma construção histórica do desdobramento do desenvolvimento do capitalismo e das formas de organização do capital. Ela engloba a totalidade dos mais distintos modos de financiar a acumulação de capitais. Portanto, a MFF não deve ser encarada como um mero programa ou modalidade de incentivo setorial ou regional, mas como resultado das múltiplas estruturas fiscais que constituem a isenção do ICMS, isenções que se articulam em redes de forma integrada, autônoma e independente (GOULARTI, 2020).

Se “o todo sem a parte não é todo” e “a parte sem o todo não é parte”, como nos ensinou sábia e ironicamente o poeta Gregório de Matos, mesmo com níveis de diferenciação, as múltiplas estruturas do ICMS são a parte do processo, com suas especificidades próprias, e o todo é a MFF, posto que ambas integram a mesma totalidade. O todo representa uma força maior do que a soma das partes de seus elementos concebidos isoladamente. É preciso avançar na construção de um arcabouço analítico capaz de lidar com a complexidade do tema específico das políticas de renúncia e do tema mais amplo da reforma tributária. Por isso o esforço teórico da construção de uma categoria analítica.

A renúncia de receita de impostos, que está fracionado em múltiplos programas e modalidades, ao longo dos anos vem propiciando aos setores de atividade, independentemente de seu tamanho, abrangência e ramo, condições fiscais e, também, financeiras para que empresas possam ampliar-se e valorizar-se no mercado. A renúncia do ICMS procura compensar a iniciativa privada dos riscos do desenvolvimento econômico, fazendo a sociedade participar também dos custos deste projeto. Dos benefícios que foram a MFF, que vem propiciando aos setores econômicos e as regiões no topo da hierarquia urbana condições financeira para que os mesmos possam se ampliar

e valorizar-se no mercado, 76,37% estão constituídos da forma de crédito presumido, seguido da isenção fiscal (12,11%) e da redução da base de cálculo (7,75%).

**Tabela 1** – Tipos de benefícios fiscais – Segundo LC nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e LC nº 101, de 04 de maio de 2000 (em R\$ mil, preços constantes)

<b>Tipos de Benefícios</b>	<b>2020</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>
Crédito Presumido	4.227.381.630	4.111.245.670	3.989.395.026
Isenção Fiscal	670.097.282	689.734.326	745.759.664
Redução de Base de Cálculo	428.758.493	920.418.382	879.332.831
Outros (Anistia, Remissão)	209.033.456	206.858.703	188.720.402
<b>Total</b>	<b>5.535.270.863</b>	<b>5.928.259.101</b>	<b>5.803.207.924</b>

Fonte: LDO (2018; 2019; 2020). Elaboração do autor.

A MFF do ICMS, que desde a publicação da LRF, em 2000, passou por alterações legislativas, adequações e reestruturações para, assim, incluir novos setores na lista de beneficiados – com o pressuposto de estimular e atrair novos investimentos para Santa Catarina, tornou-se cada vez mais um componente fundamental na formação da taxa de lucro. O que se entende por MFF é a totalidade dessas estruturas fiscais distribuídas em diversos programas (Prodec, Pró-Emprego, Pró-Cargas e Pró-Náutica) e modalidades (isenção, anistia, benefício, crédito presumido, remissão, dentre outros) que estimulam conflitos e contradições no interior da dinâmica do modo de produção capitalista (GOULARTI, 2019).

O que se está chamando de MFF não é aqui usado para designar ou mesmo classificar uma configuração no plano das relações políticas e econômicas. Trata-se de abstrair da história uma categoria explicativa que só tem sentido dentro do contexto histórico que condiz com a totalidade dos programas de renúncia de receita com os objetivos de estimular o crescimento da economia e atrair investimentos para o Estado de Santa Catarina, bem como instrumentos para viabilizar a criação de políticas públicas com objetivos correlatos ao desenvolvimento. Essa categoria aponta para a necessidade de um esforço de analisar sistematicamente a política de incentivos fiscais cujos mais variados programas fiscais se articulam com a economia, representando não a parte, mas a totalidade de um movimento maior, o movimento da acumulação.

A categoria trata de enriquecer a análise da política fiscal de renúncia de impostos. Cada uma dessas múltiplas estruturas do ICMS representa uma rede integrada de processos econômicos e relações políticas que, de um lado, tem uma dinâmica própria em se relacionar com a acumulação e, de outro, uma fusão que forma uma MFF com caráter

orgânico capaz de permitir a expansão do capitalismo. Essas estruturais fiscais se articulam formando a MFF. A formação de uma MFF, a partir do desenvolvimento do capitalismo, é um sistema com múltiplas estruturas movido por interesses econômicos e *lobbies* políticos dentro das instituições estatais de poder. A formação de uma MFF leva a uma perda relativa do monopólio do sistema de crédito, até porque as vigências dos juros altos e as variações do câmbio encarecem e escasseiam o crédito bancário, além de aumentarem os custos financeiros das empresas.

Também podemos pensar a MFF como uma estrutura que assume diferentes posições na esfera da política microeconômica e da política macroeconômica. Na frente microeconômica, as múltiplas estruturas fiscais atuam como mecanismo de financiamento empresarial para reduzir custos de produção e elevar a margem de lucro. Na macroeconômica, as desonerações tributárias com pessoas jurídicas estimulam a formação da demanda efetiva, o crescimento do produto e auxiliam na busca do pleno emprego. Na frente microeconômica, necessariamente, o capitalista tem que direcionar o não recolhimento do imposto ou da contribuição social para investimento em capital fixo. Do contrário, o uso modificado do tributo, distinto daquele para investir, não resulta em multiplicador econômico (GOULARTI, 2020).

As estruturas fiscais do ICMS que formam a MFF estão em constante movimento quantitativo e qualitativo, seja no movimento de incorporar um novo setor econômico, privilegiar certa região em detrimento de outra, priorizar isenção ou redução de base de cálculo ou ainda de conceder crédito presumido ou dar prioridade dos incentivos para os pequenos e médios negócios em relação à grande indústria. A MFF formada pelas múltiplas estruturas fiscais corresponde a distintas linhas de financiamento na qual se processam as decisões capitalistas, ao mesmo tempo em que é um impulso para ampliar a acumulação interna de lucros.

Considerando que as condições prévias para uma política de desenvolvimento produtivo estão na capacidade de financiamento, e como no Brasil a oferta limitada de recursos de longo prazo e de risco pelo setor bancário nacional é exígua, coube ao Estado criar tais condições. Partindo disso, é pertinente formular que nas condições do capitalismo brasileiro a MFF é, ao mesmo tempo, uma demanda do capital e uma consequência da incapacidade financeira do sistema bancário privado nacional. Sendo o incentivo fiscal um mecanismo pelo qual se cria poder adicional, ele é estratégico para os empreendimentos capitalistas ampliarem os objetivos da valorização do capital.

Ademais, a MFF apresenta uma dupla característica: de um lado, oferta condições para o desenvolvimento do capital, por outro, constitui uma forma de exploração do recurso público. Logo, as decisões do governo estadual de beneficiar este ou aquele setor, região e fração de classe empresarial derivam de uma decisão política determinada pelo poder político e econômico de grupos empresariais organizado em sindicatos, associações, entidades e federações patronais, como também, sindicatos e centrais de trabalhadores.

### **3. IMPACTO FINANCEIRO DA POLÍTICA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA NAS FINANÇAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Os Estados, dentro da sua capacidade de tributar e isentar impostos, receberam esta competência pela CRFB-88. Com ela, foi concedida maior capacidade aos Estados brasileiros para administrar os tributos de sua competência e, principalmente, de isentar-se de sua arrecadação, diga-se, sem fiscalização rígida dos órgãos controladores. Assim, tratando de uma exceção à regra geral, em que a lei geral institui a obrigação tributária e a norma do privilégio permite que determinado contribuinte não recolha o tributo, através do mecanismo da isenção, entre os quais se incluem a dilatação do prazo de recolhimento do tributo, a garantia do crédito, a redução da base de cálculo etc., este privilégio fiscal foi adotado pelo governo catarinense como política de desenvolvimento econômico.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a CRFB-88, em seu art. 24, inciso I, prevê a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre direito tributário e direito financeiro, cabendo à União estabelecer normas gerais num e noutro caso. A partir de maior autonomia e independência administrativa, fiscal, financeira e tributária das Unidades da Federação, a guerra fiscal entre elas torna-se corriqueira no cotidiano da política estadual. A questão é que a guerra fiscal concedida em matéria de renúncia de receita de ICMS traz implicações relevantes para o pacto federativo, a ponto de prejudicar a autonomia e independência dos Entes federados. As novas condições econômicas, políticas e sociais determinadas pela globalização do capital têm levado os governos nacionais e subnacionais a buscarem adaptações do sistema federativo e da política tributária.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A renúncia de receita caracteriza-se por disposições existentes na legislação tributária que possibilita a redução da arrecadação potencial do imposto. O valor estimado para a renúncia fiscal autorizada para um exercício diz respeito à apropriação financeira do benefício, logo, não se relaciona, necessariamente, ao ano em que o benefício foi concedido formalmente. Neste caso, é importante que a Sefaz realize estudos para avaliar a correção da metodologia utilizada para elaboração da estimativa da renúncia de receita, utilizando-

A renúncia de receita acontece quando o governo estadual abre mão de uma parte dos impostos cobrados para incentivar investimentos privados no desenvolvimento de determinadas atividades econômicas. Cumpre destacar que tais políticas ocorrem sem o devido controle e avaliação dos resultados, provocando uma redução na receita arrecadada pelo Estado, afetando sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver inúmeras ações demandadas pela sociedade. Além de critérios republicanos e que, acima de tudo, prevaleça a supremacia do interesse público, o mínimo que se espera é a transparência destes números, ou seja, que todos tenham acesso ao registro contábil dos recursos estimados na LDO e que sejam evidenciados os benefícios auferidos pela economia de Santa Catarina.

Quanto à renúncia de receita, o Estado detém da faculdade de instituir benefícios fiscais relativos ao ICMS com vistas a garantir a competitividade de empreendimento instalado ou que vier a se instalar em território catarinense. Isto é, o governador de Santa Catarina está autorizado pela lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996, e pela LC nº 541, de 26 de julho de 2011, a renunciar tributo e conceder tratamento tributário diferenciado de forma a compensar os efeitos de benefícios tributários concedidos ou prometidos por outra Unidade da Federação.

Seguindo a determinação da LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, e do convênio nº 190, de 15 de dezembro de 2017, que convalidou os benefícios fiscais concedidos em autorização do Confaz, o governo catarinense estimou que sua concessão de incentivos pelas múltiplas estruturas fiscais passou de R\$ 5,1 bilhões, em 2015, para R\$ 6,1 bilhões, em 2021 (Tabela 2). Considerando que o ICMS representa 85,21% da arrecadação estadual, a previsão é que, em 2023, a renúncia chegue a R\$ 7,1 bilhões. Assim, a projeção da renúncia de receita tributária de ICMS totaliza 32,44% da receita de ICMS e 19,10% da receita total, aquela que inclui as transferências da União (SANTA CATARINA, 2020d).

A prática tributária adotada pelo Estado de Santa Catarina ao longo da última década estabeleceu um razoável volume de receita renunciada para determinados setores econômicos, produtos, pessoas jurídicas e regiões geográficas. Esta política de expansão monetária de receita renunciada deveria estar condicionada à diversificação ou à modernização produtiva de setores econômicos, ao aumento da competitividade com ganhos de escala e mercado, à geração de novos empregos, oportunidades de negócios

---

se das melhores técnicas aplicáveis, e pondere acerca da eficácia e da efetividade da política de renúncia de receitas adotada, avaliando os impactos econômicos, regionais, sociais e ambientais.

em geral e à distribuição de renda em relação a outras Unidades da Federação. Entretanto, no contexto geral da guerra fiscal, o lado mais evidente desta política, não apenas para Santa Catarina, mas para o conjunto dos Estados brasileiros, foi à perda da receita estadual. Em síntese, a expansão quantitativa da receita tributária renunciada não é um dispositivo automático de mudanças qualitativas.

**Tabela 2** – Projeção das perdas de receitas com a política de renúncia tributária em Santa Catarina entre 2010 e 2020 (ICMS, IPVA e ITCMD, em R\$ mil, preços constantes)

Ano	Renúncia de receita (estimativa)	Receita Total (prevista)	Participação (%)
2010	3.006.150.000	12.617.373.000	23,93
2011	4.272.130.995	13.913.074.000	30,71
2012	4.873.650.487	15.166.642.000	32,13
2013	4.666.716.168	19.262.404.000	24,23
2014	5.015.497.912	21.711.400.000	23,1
2015	5.179.878.440	22.915.225.000	22,6
2016	5.455.806.568	24.679.153.000	22,11
2017	5.578.054.174	26.073.622.000	21,39
2018	5.803.207.925	26.353.586.000	22,02
2019	5.928.257.083	28.098.592.000	21,1
2020	5.535.270.863	28.987.803.000	19,1

Fonte: LDO, vários anos. Elaboração do autor.

Os dados da Tabela 2 ajudam a entender o desdobramento da guerra fiscal nos últimos dez anos que, por sua vez, está correlacionada à ascensão da descentralização fiscal, à crise do Estado brasileiro, à fragilidade do Confaz, à fragmentação regional e ao desmonte parcial de programas federais de financiamento produtivo. A heterogeneidade de interesses dentro do sistema federativo, que já possuía dificuldades na construção de interesses comuns, tornou-se ainda pior, pois gradativamente os Estados foram alterando suas alíquotas de ICMS, sem o consentimento do Confaz e do Senado Federal.

Como se verifica, a legislação catarinense não impede que sejam realizadas renúncias de receita. A CRFB-88, a LRF e o Código Tributário Nacional (CTN) propõem apenas limitações para que sejam corretamente elaboradas, sem que a população seja prejudicada pela falta de recursos para a realização de políticas públicas. Parte dessas limitações, inclusive, já possuía previsão constitucional. O art. 165, parágrafo 6º da CRFB-88, dispôs que o projeto de LOA, a qual consiste juntamente com o Plano Plurianual (PPA) e com a LDO no instrumento de planejamento na gestão fiscal de

iniciativa do Poder Executivo, serão acompanhados de demonstrativo regionalizado do impacto nas receitas e despesas decorrentes de anistias, isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

Nos últimos dois anos foram feitas mudanças significativas na política tributária de renúncia de receita estadual, as quais trarão impactos econômicos a partir de 2021, com destaque para a aprovação do projeto de lei governamental nº 364.4/2020 e daqueles, também de origem governamental, aprovados no exercício de 2019, tais como os projetos de lei nº 28.2/2019, nº 29.3/2019, nº 55.5/2019, nº 81.7/2019, nº 170.7/2019, nº 174.0/2019, nº 435.2/2019 e nº 458.9/2019. Todos esses projetos foram aprovados por unanimidade, mas em desconformidade com o art. 14 da LRF, isto é, sem a apresentação de estudos de impacto financeiro. Isto sem considerar as emendas parlamentares apresentadas ampliando o número de setores e empresários beneficiados. Sem a avaliação do impacto financeiro, a aprovação destes projetos poderá provocar uma desproporcionalidade dos meios de arrecadação tributária que visam a garantir progressivamente os direitos sociais e garantias fundamentais.

Destas propostas de leis apresentadas sem estudo de impacto financeiro conforme determina LRF, cumpre observar que o projeto de lei nº 458.9/2019 reduziu a alíquota, de 17% para 12%, do ICMS destinada ao contribuinte para comercialização, industrialização e prestação de serviços dentro do Estado de Santa Catarina. Correlato a estes projetos governamentais, dois projetos de origem parlamentar tendem a elevar o impacto da renúncia de receita no Estado: o PL nº 138.7/2020 e o PL nº 222.2/2020. Ambos são inconstitucionais, conforme apontado pela Sefaz, e vetados pelo governador. Todavia o PL nº 138.7/2020 foi parcialmente vetado e o PL nº 222.2/2020 totalmente vetado (SANTA CATARINA, 2020a).

Em relação aos projetos aprovados, somente o projeto de lei nº 138.7/2020 – se levarmos em conta apenas a suspensão da exigência de inexistência de débitos para fruição do benefício –, provocará uma perda de receita estimada pela Sefaz em R\$ 326 milhões anuais. Trata-se de um valor expressivo que impactará significativamente o comportamento da arrecadação tributária do Estado de Santa Catarina. Ressalta-se que o projeto ainda vetou que fossem revogados, suspensos ou reduzidos os incentivos fiscais no âmbito do Estado de Santa Catarina enquanto vigorar o estado de calamidade pública dado pela pandemia do novo coronavírus.

Destarte, o PL nº 138.7/2020 buscou internalizar o Convênio Confaz nº 73, de 30 de julho de 2020, em que autorizou os Estados a não exigir, total ou parcialmente, o

crédito tributário relativo ICMS devido pelo descumprimento de compromissos assumidos por contribuinte como contrapartida à concessão de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais. Contudo, em termos de receita pública, a LOA/2020 já previa um déficit orçamentário de R\$ 804,2 milhões (SANTA CATARINA, 2020b). Porém a situação financeira foi agravada com a pandemia do novo coronavírus, e as perdas previstas com a aprovação deste projeto tendem a agravar a situação financeira do Estado, muito embora no o ano de 2020, considerado um dos piores da história econômica mundial em função da pandemia do novo coronavírus, Santa Catarina obteve superávit orçamentário recorde de R\$ 1,86 bilhão.

Quanto ao projeto de lei nº 222.2/2020, nota-se que ele beneficia sobretudo o grande devedor. Considerando que 96% dos contribuintes pagam os impostos ao fisco catarinense em dia, trata-se de beneficiar não mais de 2% do empresariado inscrito na fazenda estadual de Santa Catarina. Nesse sentido, vale observar que apenas dez empresas inscritas no Estado devem ao fisco R\$ 1,9 bilhão, isto é, 10,5% do estoque da dívida ativa estadual, que totaliza R\$ 18,9 bilhões. Para todos os efeitos, nas crises econômicas os benefícios fiscais de toda a natureza são expandidos com o fim de “resguardar” os contribuintes. Destarte, a Sefaz se manifestou contrária à propositura assinada por todos os líderes partidários por não haver embasamento legal quanto a LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, e ao convênio Confaz nº 190, de 15 de dezembro de 2017 (SANTA CATARINA, 2020c).

Para, além disso, as metas fiscais estabelecidas pela LDO e presentes no texto da LRF exigem estimativa de impacto nas metas fiscais de toda renúncia de receita. Não é possível que haja renúncia tributária que acarrete em impacto orçamentário-financeiro para o ano de referência e para os dois anos que lhe seguem (art. 16, I da LRF) sem medida de compensação, como o aumento de arrecadação por meio da majoração da base de cálculo ou da alíquota de tributos já existentes e da instituição de novos tributos. Ou seja, compensa-se a renúncia de receita tributária não com a justificativa de que ela gerará crescimento econômico, mas por meio do aumento da carga oriundo da revisão da legislação tributária.

A regra geral do art. 14 da LRF determina que o prazo máximo de vigência da política fiscal de renúncia tributária corresponda há três anos. Quaisquer previsões temporais mais longínquas, adiamentos de prazo ou majorações devem ser submetidos, individualmente, à reavaliação e à renovação das condições legais iniciais de validade que lhes autorizaram a existência. Assim, trienalmente deveria ser reavaliada a renúncia

de receita frente às metas fiscais e à correspondente compensação do quanto essas metas foram afetadas, ainda mais em tempos de expansão quantitativa da renúncia de receita (PINTO, 2016).

Frente aos pleitos sociais da população, posto que os recursos são escassos, diante do volume de demandas reprimida e reivindicações pendentes, deve-se considerar que a política de renúncia de receita tributária implica na desvinculação constitucional do orçamento público de programas, planos e ações em saúde e educação interferindo diretamente na busca da melhoria na eficiência e na qualidade do gasto do Estado. Cumpre destacar que os gastos com saúde nas diferentes modalidades (saúde da família, saúde básica, serviços de alta e média complexidade) e na educação (nas diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação) podem estar comprometidos pela renúncia tributária. Ademais, a concessão de benefícios, incentivos, anistia e demais isenções fiscais que cabe ao Estado de Santa Catarina não preserva a parcela do montante arrecadado que constitucionalmente pertence aos municípios.

Os benefícios fiscais não podem ser permanentes. Devem ter vigência e efeitos restritos a determinada situação. Desta forma, torna-se importante apontar com clareza os beneficiários, a duração, os objetivos e os custos desta política ao Tesouro. Também é fundamental, a fim de evitar que os privilégios fiscais sejam concedidos sob as vestes da crise econômica, que estas renúncias outorgadas em caráter emergencial não se tornem um custo permanente às finanças públicas.

#### **4. DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA EM SANTA CATARINA**

Na Riqueza das Nações, publicado em 1776, Adam Smith já havia observado que as “nações mais opulentas geralmente superam todos os seus vizinhos tanto na agricultura como nas manufaturas; geralmente, porém, distinguem-se mais pela superioridade na manufatura do que pela superioridade na agricultura” (1983, p. 43). Adam Smith procurou demonstrar que, ao contrário da agricultura, as manufaturas exibem retornos crescentes de escala, e que a divisão social do trabalho é um dos pilares do avanço produtivo e, logo, dos ganhos de produtividade. “Na natureza da agricultura não comporta tantas divisões do trabalho, nem uma diferenciação tão grande de uma atividade para outra, como ocorre nas manufaturas” (SMITH, 1983, p. 43).

A indústria deve ser entendida como um sistema complexo e não como apenas um setor de atividade. Agricultura e produção de commodities em geral não constituem um

sistema complexo, pois não há encadeamento nas etapas produtivas de seus produtos (exemplo do automóvel: motor, carcaça, pneus, chassi, vidros, bancos, etc.), isto é, não há elos de conexão entre o produto final e o inicial, justamente aqueles que poderiam ser mecanizados e apresentar potencial de especialização produtiva. A agricultura, assim como as atividades ligadas e/ou optantes pelo Simples Nacional, é incapaz de planejar e realizar atividades complexas.

Quanto ao setor de serviços, ele é fundamental para o funcionamento do ciclo econômico, pois viabiliza o ciclo de produção capitalista de mercadorias, diga-se, do consumo. No Brasil, os serviços correspondem a mais de 60% do valor adicionado na economia. Trata-se de um padrão próximo ao observado nos países mais ricos. O caminho do desenvolvimento mostra que é preciso produzir tratores, colheitadeiras, plantadeiras ou fertilizantes, ou algo complexo que não seja soja, milho, algodão, cacau e café, ou seja, produtos primários. Porém assistimos uma retração da atividade industrial no Brasil.

Através da análise da distribuição setorial da renúncia de receita tributária, é possível visualizar a participação do setor industrial, do comércio e do setor de serviços no montante dos recursos renunciados pelo Estado de Santa Catarina. Dos R\$ 5.535 bilhões em impostos renunciados, em 2020, o setor têxtil, vestuário, artefatos de couro e seus acessórios foi o maior contemplado, recebendo uma renúncia de R\$ 1.237 bilhões (Tabela3). Em seguida, aparece o setor de abate de gado bovino, aves e suínos (R\$ 726,8 milhões); as saídas de mercadorias importadas do exterior (R\$ 703,6 milhões); os insumos agropecuários (R\$ 359,3) milhões; e o setor leiteiro e seus derivados (R\$ 314,1 milhões).

Em 2020, três ramos de atividades representaram 48,20% de toda política fiscal de renúncia tributária do Estado de Santa Catarina. O setor têxtil, vestuário, artefatos de couro e seus acessórios participaram com 22,35%; o abate de gado bovino, aves e suínos com 13,13%; e saídas de mercadorias importadas do exterior com 12,71%. Considerando mais as atividades ligadas aos insumos agropecuários (6,49%) e o setor leiteiro e seus derivados (5,68%), cinco atividades representam 60,37% do total do recurso fiscal renunciado pelo governo estadual. Em síntese, 28,70% da renúncia tributária estão ligados, direta ou indiretamente, o setor primário (abate de gado bovino, aves e suínos, setor leiteiro e seus derivados e os insumos agropecuários, peixes, crustáceos e moluscos).

**Tabela 3:** Estimativa da renúncia de receita tributária por setor de atividade econômica (em R\$ mil, preços correntes)

<b>Setor de atividade</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>	<b>2023</b>
Artigos têxteis, de vestuário, de artefatos de couro e seus acessórios	1.149.919.829	1.237.402.673	1.355.439.090
Abate de gado bovino, aves e suínos	620.566.475	726.844.913	816.948.261
Saídas de mercadorias importadas do exterior	674.861.578	703.607.344	1.202.550.517
Insumos agropecuários	381.338.067	359.362.181	477.893.346
Leite e derivados	272.517.694	314.177.376	350.494.802
Produtos fabricados com material reciclado	388.374.550	278.167.419	302.999.921
Ferro e aço	212.657.555	257.858.944	282.441.087
Peixes, crustáceos e moluscos	160.980.555	188.283.926	204.002.377
Serviços de comunicação (TV por assinatura)	104.476.764	133.400.929	-
Empresas optantes pelo Simples Nacional	116.199.423	123.536.825	130.199.627
Distribuidores e atacadistas	82.997.604	111.362.865	-
Serviços de informática	109.049.856	108.106.569	117.532.928
Serviço de transporte de cargas (Pró-Cargas)	214.152.645	102.475.450	163.958.244
Embarcações Náuticas (Pró-Náutica)	50.278.168	65.649.821	74.435.208
Produtos industrializados de origem nacional p/ comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus	82.023.180	101.971.456	129.946.069
IPVA (deficientes físicos, Apae, táxi, ônibus)	73.288.479	90.339.500	159.128.095
Alimentos industrializado	71.812.291	81.224.802	102.909.677
Outros	1.034.713.211	551.497.870	1.275.738.744
<b>TOTAL</b>	<b>5.803.207.924</b>	<b>5.535.270.863</b>	<b>7.146.617.993</b>

Fonte: LDO (2018; 2020; 2021). Elaboração do autor.

Dos setores beneficiados pela política de renúncia tributária, cumpre destacar a isenção para os insumos agropecuários, em particular para os agrotóxicos desde o convênio nº 100, de 04 de novembro de 1997, do Confaz, que reduziu a base do ICMS em 60%. Com o fim da desoneração dos agrotóxicos em Santa Catarina, caso fosse aprovada a Medida Provisória nº 226, de 28 de agosto de 2019, passaria a valer no Estado um modelo de tributação progressiva sobre os insumos agropecuários, de acordo com a sua classificação toxicológica definida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), fundamentada nos critérios do Sistema globalmente harmonizado de classificação e rotulagem de produtos químicos da Resolução-RE nº 2.080, de julho de 2019. Destarte, a isenção tributária nas saídas de insumos agropecuários, que foi de R\$ 381,3 milhões, em 2018, será de R\$ 477,9 milhões em 2023.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Sobre a revogação da Medida Provisória nº 226, de 28 de agosto de 2019, que reduz a base de cálculo do ICMS nas operações com insumos agropecuários, de acordo com sua classificação toxicológica, lembro que a lei federal nº 10.925, de 23 de julho de 2004, reduziu a zero as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS incidentes na importação e na comercialização de agrotóxicos. O decreto federal nº

Segundo consta na referida Medida Provisória, este escalonamento previa a tributação sobre inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes e adesivos, de acordo com o potencial toxicológico do insumo agropecuário. Os produtos dentro da faixa vermelha não teriam direito à redução na alíquota de 17%; na faixa amarela, dos produtos moderadamente tóxicos, a tributação seria de 12%; na faixa azul, dos produtos pouco tóxicos, a carga seria de 7%; e para os produtos improváveis de causar dano agudo, a tributação seria de 4,8%. A proposta governamental foi rechaçada e rejeitada por unanimidade dos parlamentares. Ainda quanto à distribuição setorial, entre os anos de 2018 e de 2023 a previsão de crescimento da renúncia está estimada em 23,15%, subindo de R\$ 5.803 bilhões para R\$ 7.146 bilhões, com destaque para o crescimento de 117,13% da isenção do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para deficientes físicos, Apae, taxi e ônibus; 78,19% para as saídas de mercadorias importadas do exterior; 58,43% para produtos industrializados de origem nacional para comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus; 48,05% para embarcações náuticas (Pró-Náutica); e 43,30% para alimentos industrializados.

Por fim, a questão é: que tipo de desenvolvimento econômico estas múltiplas estruturas fiscais geram para o Estado de Santa Catarina nos últimos anos? Quais tecnologias inovadoras foram e são incentivadas por meio das respectivas renúncias de receita tributária do ICMS? Qual o número de postos de trabalhos formais criados e/ou mantidos? Quais as justificativas e as medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios?

## **5. RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL EM SANTA CATARINA**

Em Santa Catarina, assim como nos demais Estados brasileiros, a política de desenvolvimento regional é dependente do dispêndio público, direto ou indireto, dentre os quais pode-se considerar o aproveitamento de incentivos fiscais e financeiros, a oferta abundante de terra, a força de trabalho barata, os investimentos direcionados para

---

7.660, de 23 de dezembro de 2011, isenta totalmente de IPI os ingredientes ativos usados na formulação dos agrotóxicos. A lei federal nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, prevê a isenção de Imposto de Renda na distribuição de lucros remetidos ao exterior, digo isto porque são empresas multinacionais que controlam este mercado. O convênio Confaz nº 100, de 04 de novembro de 1997, que concede redução de 60% ICMS a agrotóxicos nas saídas interestaduais. Para cada US\$ 1 gasto com agrotóxicos são necessários US\$ 1,28 com tratamentos de saúde decorrentes de intoxicações, sem contabilizar os danos à biodiversidade (SOARES, PORTO, 2012).

escoamento das produções regionais e também em infraestrutura social básica. Capitaneada pelo capital estatal, esses investimentos reorganizam as relações comerciais, produtivas, financeiras e federativas entre as economias regionais, alterando não apenas a paisagem dos lugares eleitos pelo capital, mas a urbanização, a degradação ambiental e as relações sociais.

Nos estudos sobre a política regional catarinense, os trabalhos de Goularti (2008; 2014; 2015; 2019; 2020) apresentam a MFF como elemento unificador do território. Ocupar e definir território, acelerar a produção, promover a expansão capitalista no espaço e garantir a reprodução da força de trabalho são ações que se desenvolvem concomitantemente com a disponibilidade de meios fiscais e financeiros. O uso dos recursos públicos disponibilizados pela isenção tributária do ICMS acaba criando uma região hegemônica e, por consequência, acirrando o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista.

Como resultado desse processo histórico, a política de desenvolvimento regional atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças do mercado, por meio da promoção e da valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expansão produtiva. É preocupante o fato de que regiões catarinenses superiores na hierarquia urbana concentrem maior volume de recursos renunciados em detrimento dos municípios interioranos. Nesse caso, a distribuição desigual da riqueza e dos benefícios do crescimento econômico caminha lado a lado com a concentração de poder e põe em risco a capacidade dos sistemas democráticos de representar os interesses de todos os cidadãos.

Com 1,13% do território nacional, 4,45% da arrecadação de tributos estaduais e 3,5% do PIB nacional, Santa Catarina apresenta, como poucos Estados da federação, uma estrutura produtiva diversificada em vários setores, sendo que cada microrregião possui uma especialização. Porém, a distribuição regional da MFF no território é desigual. Em 2018, três regiões (Itajaí, Joinville e Blumenau) representam 52,20% das múltiplas isenções fiscais constituídas através das relações de poder e da capacidade de dessas forças se mobilizarem para obter certo resultado de poder dentro e fora do Executivo (Tabela 4).

Para 2021, a estimativa é que estas mesmas regiões ampliem sua participação para 59,56%. Quanto a isto, a prioridade atribuída aos incentivos fiscais para promoção do desenvolvimento regional acaba acirrando os conflitos em torno da distribuição de recursos corroborando para esvaziar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados ao desenvolvimento das regiões não litorâneas. Logo, não só a

definição de uma estratégia de crescimento econômico, como as perspectivas de atenuação das desigualdades sociais tornaram-se metas cada vez mais distantes.

**Tabela 4** – Estimativa da distribuição regional da renúncia de receita tributária por Gerência Regional da Sefaz (em R\$ mil, preços correntes)

<b>Gerência Regional da Sefaz</b>	<b>LOA/2021</b>	<b>%</b>	<b>LOA/2018</b>	<b>%</b>
Itajaí	1.574.863	24,57	1.191.830	20,54
Joinville	1.261.813	19,69	1.061.280	18,29
Blumenau	980.859	15,30	792.778	13,66
Chapecó	777.259	12,13	505.376	8,71
Florianópolis	478.913	7,47	421.714	7,27
Joaçaba	462.917	7,22	462.030	7,96
Criciúma	307.072	4,79	250.695	4,32
Rio do Sul	-	-	232.182	4,00
Tubarão	270.715	4,22	206.652	3,56
São Miguel do Oeste	-	-	136.730	2,36
Porto União	-	-	187.104	3,22
Curitibanos	-	-	119.383	2,06
Araranguá	-	-	76.437	1,32
Lages	205.412	3,20	56.266	0,97
Mafra	90.149	1,41	102.749	1,77
<b>TOTAL</b>	<b>6.409.972</b>	<b>100</b>	<b>5.803.206</b>	<b>100</b>

Fonte: LDO (2018; 2021). Elaboração do autor.

Com a extinção da regional da Sefaz de Rio do Sul, a participação foi transferida para a Sefaz de Itajaí, que passou de 20,54%, em 2018, para 24,57%, em 2020. Com a extinção da gerência regional de São Miguel do Oeste, sua participação foi transferida para Chapecó. A regional de Porto União passou a ser contabilizada pela regional de Joinville, a de Curitibanos em Lages e a de Araranguá em Criciúma. Mesmo assim, as regiões de Itajaí, Joinville e Blumenau continuam a concentrar a maior parte do valor monetário renunciado pelas múltiplas estruturas fiscais de financiamento que formam a categoria analítica MFF. Em síntese, capital atrai capital e a distribuição regional da renúncia tributária está conectada com a divisão social do trabalho.

Esses dados demonstram que o desenvolvimento regional no Estado se concentra em pontos muito seletivos do território. Assim, não se pode afirmar que os valores renunciados pelas múltiplas estruturas fiscais de financiamento se reflitam em benefício socioeconômico a todos os municípios e regiões catarinenses. É preciso tomar cuidado na análise para não aceitar de imediato que a MFF é fator preponderante para o desenvolvimento regional. Para o ano de 2021, apenas 23,96% dos incentivos fiscais que

constituem as múltiplas estruturas da MFF não estão concentrados na faixa litorânea. Não apenas a criação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), hoje extintas, falharam com seu objetivo, mas a política pública de desenvolvimento regional em sua totalidade (GOULARTI, 2015).

Não obstante, correlato à concentração da renúncia tributária em pontos seletivos do território, em 2002, apenas 15 municípios catarinenses (de todo os 293) concentravam 51,38% do PIB estadual. Na sua justificativa, a descentralização da estrutura administrativa do Estado, criada em 2003, pretendia estimular o desenvolvimento regional, desconcentrando o PIB. Em 2010, os dados apresentados pelo IBGE apontam para uma maior concentração econômica nesses 15 municípios, que detinham 54,80% do PIB. Oito anos depois, em 2018, essa participação elevou-se para 55,58%. Em contrapartida, os 15 municípios com menor participação no PIB vêm apresentando queda relativa, tendo sua participação reduzida de 0,45%, em 2002, para 0,37%, em 2010, e 0,23%, em 2018. Por fim, 119 municípios apresentaram, em 2018, um crescimento menor quando comparado do que o registrado em 2010 (IBGE, 2020).

A política de isenção do ICMS cria e recria hierarquias territoriais através da sua distribuição desigual. Ao mesmo tempo em que a política estatal transforma e modifica o território, em um movimento de contradição, também o destrói, promovendo a desterritorialização. Pensar uma política de desenvolvimento regional é, certamente, deixar para trás o atraso relativo formado por baixo progresso técnico, baixa renda disponível, trabalho sem complexidade e suas desigualdades. O uso fiscal da macroestrutura do ICMS busca solucionar problemas e permitir o livre desenvolvimento das forças produtivas. Mas a forma como se dá a sua distribuição, devido às condições do atraso relativo de determinadas regiões do Estado, é a oposta (GOULARTI, 2019).

Os incentivos públicos possibilitam a expansão geográfica do mercado, reduzem os custos de realização e de circulação das mercadorias e ajudam a criar novos espaços para a acumulação. Da forma como a MFF catarinense é distribuída, centralizada em poucas regiões e cidades, a concentração e a centralização da riqueza nestes lugares vão acirrando as assimetrias regionais. Ou seja, as regiões que apresentam maior grau de acumulação tendem a reforçar sua posição dentro do Estado, confirmando uma tendência da distribuição geográfica das isenções fiscais. A geografia criada pela produção capitalista também é vista como um lugar de contradição e tensão, e não como expressão de equilíbrio. Por isso a importância de refletir a respeito da política de incentivos fiscais dentro do contexto da literatura do desenvolvimento desigual.

Os valores atribuídos às regiões catarinenses, em geral, não se refletem em benefício socioeconômico a todos os municípios, visto que a grande maioria se concentra nas grandes cidades. A renúncia tributária, ao reduzir a arrecadação potencial do tributo, fragmenta o sistema de partilha constitucional com os municípios, prejudicando sobretudo os mais pobres na hierarquia urbana. Além disso, a renúncia reduz a disponibilidade de recursos públicos para políticas estaduais descentralizadas, gerando impacto na oferta de políticas públicas em âmbito municipal.

Portanto, dentro da distribuição regional desigual dos recursos públicos pelo governo estadual, a política fiscal de renúncia tributária, como pressuposto do desenvolvimento, favorece a concentração e a centralização de recursos nas regiões e nos municípios que possuem um maior grau na divisão social do trabalho.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de escassez de recursos para fazer frente às demandas postas pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19), não se pode deixar que os interesses políticos e econômicos de um pequeno grupo de empresários se ponham à frente da coletividade.

De todo modo, as sistemáticas de concessão da renúncia de receita pública pelos múltiplos arranjos da Macroestrutura Fiscal de Financiamento (MFF) estão sujeitas à correlação de forças políticas e econômicas dos grupos de pressão dentro e fora das instituições estatais. Estes grupos de pressões, organizados em sindicatos, federações, entidades e associações empresariais procuram fazer valer seus interesses na disputa pelos recursos que compõem, direta ou indiretamente, o orçamento estadual. Quase sempre prevalecem às ambições dos empresários que dispõem de maior poder econômico e organização política sobre o direcionamento dos recursos públicos.

Com valores renunciados que superam R\$ 55,3 bilhões (2010-2020), o governo do Estado de Santa Catarina não tem uma política de acompanhamento e/ou monitoramento da contrapartida do empresariado no sentido da ampliação de postos de trabalhos, sob pena de retirada e devolução da renúncia tributária usufruída. Embora a renúncia do ICMS seja um dos pilares do desenvolvimento econômico, os resultados gerados na economia estadual são questionáveis no curto e no longo prazo. Em particular, se por um lado a renúncia de receita tributária resultou em impacto financeiro ao Tesouro estadual e em acumulação privada para o empresariado; por outro, sua expansão não gerou crescimento sustentado para o conjunto dos 295 municípios catarinenses.

Nos últimos dois anos (2019-2020), o governador do Estado encaminhou para o Parlamento um conjunto de novas isenções fiscais, sob a justificativa de fomentar o desenvolvimento do Estado. Embora parte destes incentivos sejam em função da LC nº 160, de 07 de agosto de 2017, e do convênio Confaz nº 190, de 15 de dezembro de 2017, eles estão dentro do contexto da guerra fiscal. Para 2021, a renúncia de receita tributária foi estimada em R\$ 6,4 bilhões, para 2022, R\$ 6,7 bilhões, e para 2023, R\$ 7,1 bilhões. Representado mais de  $\frac{1}{3}$  da receita ICMS e  $\frac{1}{5}$  da receita total do Estado, em uma década a renúncia tributária estimada passou de R\$ 3 bilhões (2010), para R\$ 6,4 bilhões (2021), ou seja, um crescimento de 113,23%.

As incertezas econômicas e políticas que marcam a execução orçamentária que advêm das oscilações na arrecadação de receitas tributária, o surgimento de despesas inesperadas (Covid-19), o redesenho de prioridades governamentais em tempos de pandemia, o endividamento público em moeda estrangeira que cresceu com a subida do dólar, os recuperáveis da dívida ativa que não chegam a 2% do estoque e o crescimento quantitativo da renúncia de receita tributária acabam refletindo na precarização dos serviços públicos. Em tempos de crise e de limitações financeiras, o ajuste fiscal e o remanejamento orçamentário entre as diversas fontes de despesa acabam sendo realizados em programas sociais e em serviços públicos.

Para atender às demandas econômicas advindas do empresariado, os benefícios concedidos pelas múltiplas estruturas fiscais estão desigualmente distribuídos no território, favorecendo um processo de concentração e centralização de recursos nas regiões e municípios que possuem maior divisão social do trabalho. A distribuição desigual dos benefícios põe em risco a capacidade dos sistemas democráticos de representar os interesses de todos os cidadãos.

Este trabalho abre novas agendas de pesquisa com objetivos distintos. A primeira delas é demonstrar que a política de renúncia tributária do imposto estadual implica em desvinculações de receita constitucional na manutenção e no desenvolvimento da educação, nas ações e nos serviços de saúde, bem como na garantia do equilíbrio federativo aos 295 municípios catarinenses. Considerando que a renúncia de receita pública em favor da iniciativa privada tenciona o desenvolvimento desigual, outra agenda de trabalho se abre: pesquisar se a isenção do ICMS é condição *sine qua non* para a formalização do mercado de trabalho, a distribuição de renda e o desenvolvimento econômico. Ainda nesta linha, surge outra agenda de pesquisa: investigar se na última

década expansão quantitativa da renúncia tem levado mudanças qualitativas na estrutura industrial catarinense.

Por fim, pode-se dizer que há um “abuso fiscal corporativo” (TAX JUSTICE NETWORK, 2020) ao renunciar o tributo para supostamente induzir o processo de desenvolvimento econômico, regional e social. Além do mais, a renúncia de receita permite às empresas, sobretudo as grandes, escaparem de recolher o tributo ao fisco, prejudicando o financiamento necessário para manter o funcionamento público, gratuito e de qualidade de serviços básicos à população catarinense.

## REFERÊNCIAS

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução ATRICON nº 6/2016** Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm) Acesso em 21 dez. 2020.

BRASIL. **Gasto tributário: conceito e critérios de classificação**. Ministério da Economia. Brasília. 2019.

GOULARTI, Juliano Giassi. Santa Catarina: uma guerra fiscal declarada. In: **II Encontro de Economia Catarinense**. Anais... Chapecó/SC, 2008.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Desenvolvimento desigual, incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2014.

GOULARTI, Juliano Giassi. Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: O que Mudou? In: **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 29, jan-mar/2015.

GOULARTI, Juliano Giassi. A política de incentivos fiscais em Santa Catarina: *lobby* político, poder econômico e desigualdades regionais. In: **Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná**, v. 40, n. 73, p. 275-304, 2019.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**. Criciúma: Editora da Unesc, 2020.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SANTA CATARINA. **Ofício N° 511/CC-DIAL-GEMAT**. Florianópolis/SC, 22 de maio de 2020, 2020a.

SANTA CATARINA. **Ofício N° 916/CC-DIAL-GEMAT**. Florianópolis/SC, 10 de agosto de 2020, 2020b.

SANTA CATARINA. **Ofício N° 919/CC-DIAL-GEMAT**. Florianópolis/SC, 10 de agosto de 2020, 2020c.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC, 2015.

SOARES, W. L.; PORTO, M. F. P. Uso de agrotóxicos e impactos econômicos sobre a saúde. In: **Revista de Saúde Pública**. v. 46, n. 2, São Paulo, 2012.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas, v. 1).

TAX JUSTICE NETWORK. **The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19**. 2020. Disponível em: [https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The\\_State\\_of\\_Tax\\_Justice\\_2020\\_ENGLISH.pdf](https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH.pdf). Acesso em: 06 jan. 2021.

PINTO, Élida G. **Controle judicial dos orçamentos públicos em prol dos direitos fundamentais**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-17/elida-pinto-controle-orcamentario-prol-direitos-fundamentais>. Acesso em: 05 jan. 2021.

*Recebido em 25 de janeiro de 2021 e aceito em 26 de fevereiro de 2021.*

## FORMAÇÃO DO COMPLEXO E DO SISTEMA ESTATAL CATARINENSE

*Alcides Goularti Filho\**

**Resumo:** Este ensaio trata de um esforço intelectual cujo objetivo é historicizar a trajetória das estatais de Santa Catarina ao longo do século XX e início do XXI a partir da definição de três categorias de análises: estatal enquanto “unidade isolada” de 1918-1948; a formação do “complexo estatal”, dividido em duas fases de 1948 a 1961 (ausência do planejamento) e 1961 a 1975 (fundada no planejamento); e a constituição do “sistema estatal” pós-1975. O esforço concentra-se na tentativa de periodizar essa longa trajetória das estatais, observado as descontinuidades e as predominâncias em cada período. Por fim, como síntese do movimento geral, busco compreender a longevidade e as permanências das estatais na economia e na sociedade catarinense. Minha hipótese central reside no caráter conservador e no pacto de poder estabelecidos entre as elites catarinenses.

**Palavras-chave:** Estatais; desenvolvimento; Santa Catarina.

### FORMATION OF THE STATE SYSTEM AND STATE COMPLEX OF SANTA CATARINA

**Abstract:** This essay deals with an intellectual effort whose objective is to historicize the trajectory of the state companies of Santa Catarina throughout the twentieth century and the beginning of the twenty-first from the definition of three categories of analysis: the state as an “isolated unit” from 1918-1948; the formation of the “state complex”, divided into two phases from 1948 to 1961 (absence of planning) and 1961 to 1975 (founded on planning); and, the constitution of the post-1975 “state system”. The effort is concentrated in the attempt to periodize this long trajectory of the state companies, observing the discontinuities and the predominance in each period. Finally, as a synthesis of the general movement, I seek to understand the longevity and permanence of state companies in the economy and society of Santa Catarina. My central hypothesis lies in the conservative character and the power pact established among the Santa Catarina elites.

**Keywords:** State companies; development; Santa Catarina.

### INTRODUÇÃO

Analisar a trajetória econômica e social do sistema estatal catarinense nos remete a refletir sobre o papel das empresas estatais no mercado e na sociedade, a sua relação entre as diversas esferas da existência e a capacidade de intervir e alterar a realidade. Partimos do pressuposto de que o Estado se apresenta como forma superior de

---

\* Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professor do Programa de Pós-graduação de Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE). E-mail: alcides@unesc.net.

organização capitalista, que condensa as contradições da sociedade e assume o papel de guardião dos contratos sociais.

Enquanto forma superior, as empresas estatais são partes constitutivas na organização capitalista, exercendo a função de alargar o mercado, disciplinar a concorrência e fornecer bens e serviços para a sociedade (HILFERDING, 1985). Condensando as contradições, as estatais se constroem como espaços de enfrentamentos que acolhem e acomodam interesses de classes e frações de classes, seja do ponto de vista econômico-produtivo ou social-cultural (POULANTZAS, 1985). Auxiliando na preservação dos contratos sociais, atuam como agentes do processo civilizatório que fiscalizam, moldam e alteram padrões de produção, consumo e comportamento (ELIAS, 1994). Residem nas estatais os fragmentos dos compromissos institucionais do Estado.

Também podemos pensar as estatais como uma estrutura econômica de poder que assume diferentes posições nas esferas da existência. Na esfera econômica temos duas frentes, a microeconômica e a macroeconômica. Na microeconômica, as estatais atuam como empresas que atendem demandas, buscam inovação, desenvolvem novas tecnologias, geram empregos, executam o débito e o crédito e almejam rendimentos crescentes (mesmo sendo difícil em determinados momentos). Na frente macroeconômica, ampliam a oferta, definem política de preços e auxiliam na busca do pleno emprego. Portanto, as estatais são instrumentos de política econômica e de planejamento na promoção do crescimento econômico.

Na esfera política, as estatais são objetos de disputas e de conquista hegemônica para a construção de um projeto ideológico de economia e de sociedade. Grupos políticos e segmentos sociais almejam controlar os planos de expansão e a gestão financeira para executarem seus objetivos políticos por meio da indicação de técnicos e dirigentes que influenciem nas tomadas de decisão. Ter um caráter mais social ou estritamente empresarial e financeiro, em larga medida, é a dicotomia clássica da disputa hegemônica. Na contemporaneidade, a estatal é uma forma de expressão do capitalismo monopolista de Estado e faz parte do pacto de poder (DAIN, 1986).

Na esfera social, além de prestarem serviços e ofertarem bens de qualidade a preços subsidiados que alcançam até as comunidades mais carentes, as estatais também atuam no incentivo às artes e à cultura e na preservação ambiental e servem de exemplo na geração de emprego de qualidade, relativamente bem remunerado, estável e com programas de qualificação. Esses atributos positivos do emprego nas estatais se somam

ao sistema de regulação que protege o trabalhador, dando-lhe mais direitos e garantias individuais.

Na esfera geopolítica e espacial, talvez elas assumam uma magnitude mais impositiva. Enquanto parte integrante do capitalismo monopolista de Estado, as estatais formam os alicerces da soberania na defesa dos interesses nacionais. Protegem o mercado interno da concorrência externa e garantem a participação das empresas nacionais nos editais de compra e de prestação de serviços. Em certos setores estratégicos, elas são alçadas à condição de fator essencial da segurança pública e defesa do território. Nos países de industrialização tardia, as empresas foram as maiores responsáveis por construir e assentar as camadas geoeconômicas no território (energia, transporte, comunicações, gás, água e outros). A presença dessas camadas define o espaço de atuação das estatais nas esferas política e econômica, além de desenhar a configuração territorial de uma região ou país, adensando o Estado no território.

Outra reflexão que podemos fazer é levantar algumas hipóteses para entendermos os motivos que levaram à intervenção direta do Estado na economia por meio da criação de estatais. Temos que ter em mente que essa intervenção assume formas e a magnitudes diferenciadas em países industrializados quando comparados com os de industrialização tardia. O Brasil caracteriza-se como uma grande economia de mercado interno que, ao longo do seu processo de industrialização (1930-1980), tardiamente internalizou os adventos da Segunda Revolução Industrial e teve dificuldades em criar oligopólios nacionais capazes de assumir o comando da industrialização, seja mediante financiamento ou oferta de bens e serviços (TAVARES, 1998). A acumulação extensiva de capital limitava a capacidade dos agentes privados de investir em determinados setores da economia que exigiam vultosos volumes de recursos financeiros, risco, incerteza e retorno de longo prazo.

Em uma economia em processo de industrialização, é natural que haja demandas crescentes por uma infinidade de bens e serviços com diferentes graus de complexidade. Por um lado, temos o imobilismo dos empresários que evitam riscos e incertezas, e, por outro, uma demanda social crescente. Entre essas duas posições há uma lacuna que precisa ser preenchida: a necessidade de ampliar a estrutura da oferta e colocá-la à frente da demanda. A estatização do sistema de telefonia colocou o Estado na condição de empresário com a função de ampliar a oferta de novas linhas telefônicas para atender uma demanda em franca expansão. A criação do sistema nacional de telecomunicações exigia alto grau de concentração de capital, por meio da unificação do sistema. Nos anos de 1960

e 1970, dadas as características da propriedade empresarial brasileira, o agente mais capaz para solucionar os problemas persistentes na telefonia era o Estado, por meio da criação de uma grande estatal, o que se efetivou com a Telecomunicações Brasileiras SA (TELEBRAS). Além de preencher a lacuna deixada pelo mundo empresarial, a TELEBRAS serviu de correia de transmissão entre o mercado e a sociedade na oferta de bens e serviços de qualidade e subsidiados.

As estatais aproximam os interesses privados dos interesses públicos recorrendo à politização das relações econômicas, colocando o Estado como agente alargador e catalizador do sistema produtivo nacional, ofertando e demandando bens e serviços do setor empresarial. Elas também atuam como agentes multiplicadores de emprego, renda e novos investimentos, elevando o nível de produtividade e impulsionando o crescimento econômico.

Enquanto correia de transmissão, as estatais transferem o mais-valor produzido no âmbito das suas atividades produtivas ao setor privado por meio de preços subsidiados, proteção de mercado (garantia de compra) e livre acesso a determinadas infraestruturas sociais básicas (transporte e comunicações). Outra maneira de transferirem o mais-valor é pela promoção de um conjunto de políticas sociais e culturais que atende a um público heterogêneo. Portanto, transferem mais-valor ao capital privado à sociedade e a diversas comunidades. Essa correia de transmissão transforma as estatais em amálgamas entre o Estado, o mercado e a sociedade.

Do ponto de vista das finanças, em determinadas situações o Tesouro assume a condição de capital financeiro para o complexo estatal. A ausência de bancos públicos ou privados que alavanquem e impulsionem novos ritmos de crescimento obrigou o Tesouro a assumir esse papel. A lacuna existente entre o imobilismo empresarial e as demandas sociais não pode ser ampliada pela “escassez” de crédito. Os déficits das demonstrações financeiras, em última instância, são cobertos pelo Tesouro, dispensando a poupança nacional. Sendo assim, o déficit é mais uma forma de transmissão do mais-valor ao mercado e à sociedade. O prejuízo temporário de uma estatal é a contrapartida do aumento do lucro empresarial, da ampliação do mercado interno e da soberania nacional.

Este ensaio trata de um esforço intelectual cujo objetivo é historicizar a trajetória das estatais de Santa Catarina. A formação do sistema estatal catarinense constitui a última etapa de um longo processo histórico que se desenrolou ao longo do século XX na economia de Santa Catarina. Esse processo iniciou com a incorporação, pelo governo estadual, de empresas que apresentavam dificuldades em atender à crescente demanda e

seguiu com o repasse, feito pelo governo federal ao estado catarinense, de companhias desapropriadas como resultado das duas Guerras Mundiais. Nesse primeiro momento, o Estado administrava *estatais isoladas* que atuavam em serviços específicos, atendendo regiões circunscritas. A mudança no padrão de crescimento e a metamorfose do capital alargaram as bases da economia catarinense e a ampliação das funções do estado, levando à formação de um *complexo estatal catarinense* composto pela empresa *holding* e suas subsidiárias. Em um estágio mais avançado, num certo capitalismo monopolista de Estado, temos o *sistema estatal catarinense* composto por um conjunto de empresas que atuam de forma integrada e sistêmica a partir de uma centralização das tomadas de decisão.

A formação desse sistema envolveu a participação de empresas dos setores de transporte, energia, comunicações, água e saneamento, gás e fibra ótica que compõem as camadas geoeconômicas e configuram o território. A trajetória dos complexos e do sistema estatal catarinense ocorreu em diferentes períodos sobrepostos e apresenta certa homogeneidade. Em cada período houve predominância de comportamentos gerenciais, hierarquia de prioridades e dimensão de abrangência. Em determinado momento de cada período o pacto de poder era redefinido, uma nova hegemonia era construída e assumia o comando do projeto político e econômico.

Podemos assim definir a periodização da formação do sistema estatal catarinense em três categorias de análises: estatal enquanto “unidade isolada” de 1918-1948; a formação do “complexo estatal”, dividido em duas fases de 1948 a 1961 (ausência do planejamento) e 1961 a 1975 (fundada no planejamento); e a constituição do “sistema estatal” pós-1975. Essas categorias serão tratadas nas três seções que se seguem. Por fim, como síntese do movimento geral, o estudo busca compreender a longevidade e as permanências das estatais na economia e na sociedade catarinense. A hipótese central reside no caráter conservador e no pacto de poder estabelecidos entre as elites catarinenses.

## **1. IMPOSIÇÃO E REPASSES (UNIDADES ISOLADAS): AÇÕES NÃO PLANEJADAS (1918-1948)**

A presença do estado catarinense na construção das camadas geoeconômicas atendendo diversas regiões e integrando o território já era visível no século XIX, na construção de estradas e no abastecimento de água. As principais estradas que ligavam as cidades catarinenses no litoral e em direção ao interior inicialmente eram concedidas a

administradores privados, que ficavam responsáveis pela abertura e pela manutenção de novos caminhos. Com o advento da República, essa atribuição foi assumida exclusivamente pelo estado catarinense por meio da Repartição de Obras Públicas, que criava comissões formadas por engenheiros responsáveis pelas obras de melhoria das estradas.

No abastecimento de água, as prefeituras eram as responsáveis pela construção e manutenção dos chafarizes e das “bicas” que captavam água potável em mananciais hídricos e distribuíam à população local. Na capital, a primeira grande obra de saneamento e de abastecimento de água foi a construção do Sistema de Abastecimento de Água de Florianópolis, realizada pela Secretaria de Viação e Obras Públicas, inaugurado em 1910. Em seguida, foram efetuadas obras de saneamento, entre as quais canalização de rios (Rio da Bulha) e tratamento de esgoto e resíduos, coordenadas pela Inspeção de Água e Esgoto (criada pela Lei Estadual nº 1.235, de 1º de novembro de 1918).

Porém, quando pensamos em uma empresa com características jurídicas próprias, relativa autonomia nas tomadas de decisão e formada por uma equipe técnica e burocrática própria, talvez a primeira experiência em Santa Catarina seja a Companhia de Luz e Força de Florianópolis, encampada em 1918 pelo governo estadual. A companhia operava nos serviços de eletrificação na capital desde 1910, no entanto, em função de graves problemas financeiros e ineficiência na prestação dos serviços, seu ativo foi incorporado ao patrimônio estadual. Entre 1924 e 1935, a companhia ficou sob regime privado, mas voltou às mãos do estado em 1935, sendo incorporada pela Centrais Elétricas de Santa Catarina SA (CELESC) na década de 1960.

No setor de transporte, no ano de 1921, o governo federal, por meio do Decreto nº 15.152, de 2 de dezembro, repassou ao governo catarinense a propriedade da Estrada de Ferro Santa Catarina (EFSC) e da Companhia de Navegação Fluvial a Vapor Itajahy-Blumenau, ambas com sede em Blumenau. As duas companhias eram de capital alemão e, em função da Primeira Guerra Mundial, o governo federal expropriou seus bens e os transferiu ao governo catarinense. Na área portuária, o porto de São Francisco do Sul foi repassado à Companhia Porto de São Francisco, em 1921, com a promessa de construir um novo porto fora da área urbana. A obra começou apenas em 1928, e ao longo dos anos de 1930 seguiu lentamente com algumas interrupções. Como a empresa responsável não estava cumprindo o firmado no contrato, a concessão foi repassada ao governo catarinense pelo Decreto nº 6.912, de 1º de março de 1941.

A Empresa Sul Brasileira de Eletricidade (EMPRESUL), de propriedade da multinacional alemã *Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft* (AEG), instalou-se em Joinville em 1929 e passou atender a cidade e parte do planalto norte com o fornecimento de energia elétrica. Em 1931, também passou a operar na telefonia por meio da aquisição da Empresa Joinvillense de Telefonia. Em 1942, com a declaração de guerra ao Eixo, a empresa foi expropriada pelo governo federal, que a repassou ao catarinense em 1948, por meio da Lei nº 290, de 15 de junho.

Portanto, nesse primeiro momento temos três estatais no setor de transportes (Estrada de Ferro Santa Catarina, Companhia de Navegação Fluvial a Vapor Itajahy-Blumenau e Companhia do Porto de São Francisco), duas no elétrico (Companhia de Luz e Força de Florianópolis e a Empresul) e uma na telefonia (Empresul, seção telefonia de Joinville). Eram estatais que atuavam como empresas isoladas e circunscritas a uma região, e foram repassadas ao estado catarinense em decorrência de problemas financeiros ou diplomáticos. A EFSC, a Companhia de Navegação e a Empresul foram repassadas ao governo catarinense pelo Estado brasileiro em decorrência da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, quando o país rompeu relações diplomáticas com a Alemanha. A Companhia Luz e Força de Florianópolis e a Companhia Porto de São Francisco, contra a vontade do governo catarinense, foram encampadas em virtude de problemas financeiros que inviabilizavam a ampliação da oferta de novos serviços. Portanto, foi uma estatização não planejada, via repasse ou imposição.

O padrão de crescimento da economia catarinense, nesse primeiro período, estava pautado na pequena produção mercantil e no extrativismo vegetal e mineral. As atividades coloniais de produção de alimentos, têxteis, bebidas, pequenas ferramentas, olarias e outras mercadorias menos complexas combinavam com o complexo ervateiro e carbonífero, a extração da madeira, a pecuária e a economia açoriana (pesca, derivados de cana de açúcar e farinha de mandioca) (GOULARTI FILHO, 2016). A infraestrutura social básica disponível na época dava condições para a reprodução desse padrão de crescimento.

O alargamento da pequena produção, que se metamorfoseou no médio e grande capital, e os desdobramentos dos complexos regionais, sobretudo pós-1930, rebateu na necessidade de mais estradas, portos, energia e comunicações. Sem novos investimentos, haveria estrangulamentos e dificuldade na reprodução ampliada do capital. As cartas estavam dadas: intervenção estatal.

## **2. A FORMAÇÃO DO COMPLEXO ESTATAL (1948-1975)**

### **2.1. Pressão da demanda e ensaios de autonomia: aproximação da política de desenvolvimento (1948-1961)**

Na primeira fase do segundo período, de 1948 a 1961, durante os governos de Aderbal Ramos da Silva (1947-1950), Irineu Bornhausen (1951-1955) e Jorge Lacerda e Heriberto Hülse (1956-1960), formam-se os primeiros complexos de estatais em Santa Catarina, principalmente no setor elétrico. Nesse período inicia-se uma fase em que o estado começa a ensaiar uma autonomia em relação aos fundamentos do liberalismo econômico.

A ampliação e a diversificação da base produtiva em Santa Catarina, com o surgimento de segmentos industriais mais dinâmicos (metalomecânico, cerâmico, papel e pasta mecânica) alterava o padrão de crescimento e ampliava a pressão da demanda sobre as camadas geoeconômicas, exigindo mais investimentos em transportes, energia, comunicações e abastecimento de água. A deficiência na estrutura da oferta gerava estrangulamentos que limitavam o crescimento da economia. Os problemas na geração de energia elétrica e a precariedade no sistema de transporte, associados à ausência de crédito de longo prazo, travavam o livre desenvolvimento das forças produtivas (GOULARTI FILHO, 2016). Em âmbito nacional, o país caminhava seguindo uma trajetória de centralização das ações do Estado, com a criação de diversos órgãos e empresas estatais executando o planejamento econômico e auxiliando na remoção das travas que restringiam o crescimento industrial.

Seguindo as orientações do executivo federal, o governo catarinense começava a dar os primeiros passos em direção à politização das relações econômicas por meio do planejamento e da criação de autarquias e empresas estatais. A primeira aproximação à política de desenvolvimento veio com a publicação da Lei Estadual nº 505, de 13 de agosto de 1951, que criou a Comissão Estadual de Energia (CEE), cuja função, entre outras, seria planificar o melhor aproveitamento dos recursos elétricos mediante a elaboração de planos e projetos. Como resultado efetivo do amadurecimento da CEE, o Decreto nº 22, de 9 de dezembro de 1955, criou a Centrais Elétricas de Santa Catarina SA, a o grande complexo estatal catarinense responsável pela distribuição de energia elétrica em todo o estado. No ano seguinte, a Lei Estadual nº 1.424, de 24 de janeiro, criou a Empresa de Luz e Força de Florianópolis SA (ELFA), que assumiu o patrimônio do antigo Serviços de Força e Luz. Para o fornecimento de água e tratamento do esgoto, foi criada a autarquia Serviço de Água e Esgoto (SAE), por meio do Decreto nº 469, de

18 de janeiro de 1955, cuja intenção era expandir seus serviços para outras cidades catarinenses além da capital.

Na tentativa de sistematizar e coordenar as ações do estado de forma centralizada, no âmbito do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubistchek (1956-1960), a Lei Estadual nº 1.365, de 4 de novembro de 1955, aprovou o Plano de Obras e Equipamentos (POE), a primeira experiência global de planejamento em Santa Catarina. O alargamento das funções estatais seguiu com a criação da Administração do Porto de São Francisco do Sul (APSFS), por meio da Lei Estadual nº 1.404, de 24 de novembro de 1955, e da Companhia de Armazéns Gerais do Estado de Santa Catarina (CAGESC), segundo a Lei Estadual nº 1.431, de 27 de janeiro de 1956.

A CELESC, a ELFA e a APSFS eram estatais criadas a partir de empresas já constituídas, mas que nasciam com objetivos mais ousados, como foi o caso da CELESC, a qual seria a empresa *holding* responsável pela eletrificação em Santa Catarina. A CAGESC era uma experiência nova, que surgia com base na demanda do setor agropecuário do oeste catarinense, e a SAE uma autarquia que ganhava dimensão com a urbanização em marcha. Esses eram os primeiros complexos estatais catarinenses que ensaiavam a formação de um sistema estatal. A criação da CEE (1951) e elaboração do POE (1955) constituem a primeira aproximação de uma política de desenvolvimento de auto comando. As novas estatais e a autarquia e o início do planejamento reconfiguravam um novo bloco de poder e começavam a moldar as bases do capitalismo monopolista de estado em Santa Catarina.

## **2.2. Estratégia de desenvolvimento: executando a política de desenvolvimento (1961-1975)**

Durante o governo de Celso Ramos (1961-1965) foi executado o Plano de Metas do Governo (PLAMEG), aprovado pela Lei Estadual nº 2.772, de 21 de julho de 1961. O PLAMEG realizou consideráveis investimentos na infraestrutura social básica em Santa Catarina e desencadeou uma trajetória de planejamento, colocando as ações do estado como determinantes para o bom desempenho da economia.

A maior presença do estado e o ganho de robustez da indústria catarinense, centrada nos setores dinâmicos, alterou o padrão de crescimento da economia catarinense. A política de desenvolvimento e o grande capital industrial e agroindustrial assumiram o comando da acumulação, impulsionando a renda e multiplicando novos investimentos. Dentro dessa política de desenvolvimento, estava a atuação das estatais consolidadas, a

possibilidade de criar novas empresas e, sobretudo, bancos de fomento. Os estrangulamentos vividos na década passada – deficiência da infraestrutura e ausência de crédito – não poderiam mais travar o crescimento econômico.

O processo de estatização no governo Celso Ramos começou no setor financeiro. A Lei Estadual 2.719, de 27 de maio de 1961, criou o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina SA (BDE), e a Lei nº 744, de 17 de agosto do mesmo ano, criou o Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul (CODESUL), órgão responsável pela gerência do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), banco de fomento criado por uma parceria entre os três estados da Região Sul. Em 19 de dezembro de 1963, por meio da Lei Estadual nº 3.390, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (FUNDESC), que não era propriamente uma agência de fomento, mas um programa de renúncia fiscal destinado a isentar a indústria catarinense de impostos estaduais. No governo Ivo Silveira (1966-1970), que executou o PLAMEG II, foi criada a Caixa Econômica de Santa Catarina, em conformidade com a Lei Estadual nº 4.222, de 23 de setembro de 1968. Por fim, em 1973, durante a execução do Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD), no governo Colombo Machado Salles (1971-1974), foi aprovada a Lei Estadual nº 4.950, de 8 de novembro de 1973, que criou o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina SA (BADESC), cuja instalação ocorreu em 26 de agosto de 1975. O BADESC assumiu a função do BDE, que perdeu seu caráter de banco de fomento em 1969. Esse conjunto de instituições financeiras formou a base do “capital financeiro estatal catarinense” responsável pelos financiamentos de longo prazo.

Após consolidar-se no setor elétrico com a expansão dos serviços da CELESC, que se constituía com um complexo estatal, o governo catarinense começava a entrar em área até então reservadas ao capital privado: as telecomunicações. Depois de uma década de deficiência na prestação dos serviços de telefonia pela Companhia Telefônica Catarinense (CTC), a Lei Estadual nº 4.299, de 17 de abril de 1969, criou a Companhia Catarinense de Telecomunicações SA (COTESC). A nova empresa adquiriu o patrimônio da CTC e ficou responsável pela política de telecomunicações no estado, sobretudo pela integração e unificação do sistema. Em 16 de março de 1973, por deliberação de Assembleia Geral sob orientação de Brasília, a COTESC foi incorporada pela TELEBRAS, convertendo-se em uma subsidiária com o nome de Telecomunicações de Santa Catarina SA (TELESC).

Na área de tecnologia da informação, que recém chegava à estrutura do setor público, a Lei Estadual nº 4.384, de 7 de novembro de 1969, criou a Centro de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina SA (CPDESC), que mais tarde, em 1975, converteu-se na Companhia de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina (PRODASC), atual Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina (CIASC). Para auxiliar a CELESC na expansão da eletrificação na área rural, em 1973, por meio da Lei nº 4.824, de 15 de janeiro, foi criada a Eletrificação Rural de Santa Catarina SA (ERUSC), mais uma estatal no setor de energia elétrica, que incorporou os ativos da CEE.

Na área do abastecimento de água e saneamento, ao longo dos anos de 1960, a rápida urbanização das cidades catarinenses tencionava cada vez mais o orçamento estadual exigindo mais investimentos. Em resposta, dentro do PLAMEG, foi extinto o SAE e criado, de acordo com a Lei Estadual nº 3.058, de 20 de maio de 1962, o Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária (DAES). Como órgão executor das obras, foi criado o Departamento Estadual de Obras e Saneamento (DEOS), no âmbito da Lei Estadual nº 3.092, de 18 de setembro de 1962. Em razão da fragmentação do serviço de abastecimento e saneamento em todo o estado, formado por companhias municipais, e da necessidade de buscar soluções planejadas, no bojo da Reforma Administrativa de 1970 foi criada a Companhia de Água e Abastecimento de Santa Catarina (CASAN), empresa estatal responsável pela unificação da política hídrica (Lei Estadual nº 4.547, de 31 de dezembro).

Na esteira da política habitacional definida pelo Banco Nacional de Habitação, criado em 1964, o governo catarinense, a exemplo dos demais estados da federação, organizou a sua Companhia de Habitação Popular (COHAB/SC), conforme a Lei Estadual nº 3.698, de 12 de julho de 1965.

Em 1975, durante a execução do Plano de Governo (PG) da gestão Antônio Carlos Konder Reis (1975-1978), foi aprovada, nos termos da Lei Estadual nº 5.089, de 30 de abril, a Reforma Administrativa que alterou a estrutura burocrática do setor público catarinense, dando-lhe maior robustez e alargando de forma considerável suas funções, entrando em diversos segmentos da vida econômica. Além da manutenção das estatais já consolidadas, foram criadas duas novas empresas públicas para o setor agropecuário: a Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária (EMPASC) e a Empresa Catarinense de Extensão e Assistência Técnica Rural (EMCATER). Ambas estavam em consonância com a modernização do mundo rural e a formação dos complexos agroindustriais no oeste

catarinense. Também foram criadas as seguintes sociedades de economia mista: Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC), Companhia de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina (PRODASC), Companhia Catarinense de Conservação e Industrialização de Produtos Agrícolas (CIPASC), Companhia Catarinense de Comércio e Armazenamento (COCAR), Companhia Distrito Industrial Sul Catarinense (CODISC) e Companhia de Desenvolvimento do Oeste Catarinense (CODOESTE). A partir de uma estratégia de alto comando, estava formado o *sistema estatal catarinense*.

### **3. A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ESTATAL (PÓS-1975)**

#### **3.1. Alargamento da estratégia: a continuação de uma época (1975-1990)**

Na segunda metade dos anos de 1970 e durante toda a década de 1980, a economia brasileira e, por extensão, a catarinense, passaram por momentos conturbados em relação à trajetória de crescimento. Saímos de longo um ciclo expansivo, para momentos de desaceleração, recessão acentuada e curta retomada do crescimento. Quando olhamos o caminho percorrido pelas estatais catarinenses, percebemos que ao longo de quinze anos houve continuação de uma época. A crise fiscal e financeira dos anos de 1980 fragilizou as unidades federativas; contudo, na contramão dos ajustes orçamentários, houve uma modernização contínua com o fortalecimento dos complexos e do sistema estatal catarinense.

O padrão de crescimento que movia a economia catarinense estava centrado no Estado – que realizava investimentos por meio dos complexos estatais, financiava o capital privado via banco de fomentos e articulava o desenvolvimento a partir da execução dos planos de governo – e no grande capital industrial e agroindustrial. Os planos de governo pós-1975 não mais definiam metas e previsão orçamentária, porém serviam de baliza para orientar e articular as tomadas de decisão. Assim foram o Plano de Governo (1975-1978), o Plano de Ação (1979-1982), a Carta aos Catarinenses (1983-1986) e o Plano Santa Catarina Rumo à Nova Sociedade (1987-1990).

Com relação ao financiamento, a criação do BADESC, em 1975, e a universalização do BESC, associadas às operações do BRDE, consolidaram o “capital financeiro estatal catarinense” e seu vínculo com a indústria e a agroindústria.

As principais estatais catarinenses chegam ao final da década de 1980 consolidadas e presentes em todas as regiões. A CELESC atendia 90,6% do território com 1,01 milhões de consumidores, e a CASAN abastecia de água potável aproximadamente

2,6 milhões de habitantes. A TELESC, que era de responsabilidade da União, em 1990 já havia instalado 255 mil terminais telefônicos.

Ao longo desse período houve duas Reformas Administrativas, a de 1979 (Lei Estadual nº 5.516, de 28 de fevereiro) e a de 1988 (Lei Estadual nº 7.375, de 20 de julho), que seguiram a mesma trajetória de alargamento das funções do estado. Em 1978, após a extinção de duas empresas públicas vinculadas ao turismo, o Decreto nº 6.101, de 14 de novembro de 1978, organizou a Companhia de Turismo e Empreendimentos do Estado de Santa Catarina (CITUR), e a Reforma de 1979 criou a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC). Outra mudança ocorrida foi a reforma na PRODASC, em 1987, que alterou sua razão social para Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina SA (CIASC) e ingressou na área de sistemas de informações integrados, prestando serviços para o setor público.

Analisando a trajetória do PIB nos anos de 1980, Santa Catarina teve um desempenho econômico superior ao nacional, com média de crescimento de 5,2% e 3,0%, respectivamente. Foi a década da consolidação dos oligopólios catarinenses, que se internacionalizaram e passaram a ocupar lugar de destaque no cenário nacional: agroindústria, eletro metalmeccânico, revestimentos cerâmicos, papel e celulose, madeiras beneficiadas, têxtil-vestuário, carbonífero, mobiliário e materiais plásticos. Essa combinação, mesmo em meio a uma crise fiscal e financeira que engessava o estado impossibilitando-o de ser mais atuante na economia, impulsionou a solidificação do sistema estatal catarinense.

### **3.2. Manutenção forçada e retomada: a resistência conservadora (1990-2018)**

No dia 24 de outubro de 1991 foi privatizada uma das mais lucrativas e eficientes empresas siderúrgicas do país, a Usiminas. Sua venda marcou o início do processo de privatização no Brasil, que seguiu para o setor bancário, de telefonia, energia, transportes e petroquímico, além de outras empresas intermediárias. Em algumas unidades federativas as privatizações seguiram a mesma trilha definida por Brasília, noutras o ritmo foi mais lento e conservador.

As maiores empresas estaduais objetos de privatizações foram os bancos e as centrais elétricas, uma vez que a telefonia era toda controlada pela TELEBRAS. Também ocorreram privatizações estaduais nos transportes (porto e ferrovia) e serviços urbanos, além de concessões, à iniciativa privada de atividades controladas pelas prefeituras municipais. As privatizações seguiram com a depredação do patrimônio público até 2002,

dentro do ciclo neoliberal que abrangeu os governos Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Na economia catarinense, os anos de 1990 alteram o padrão de crescimento com a reconfiguração dos agentes responsáveis pela indução da acumulação. O centro cíclico do crescimento fundado nas políticas de desenvolvimento (planejamento, fomento e estatais) perde força, mas ainda continua presente em algumas áreas estratégicas. O planejamento contínuo prosseguia apenas como um instrumento que balizava as ações governamentais, sem definição de metas e de orçamento.

O fomento sofreu uma derrota com a incorporação do BESC pelo Banco Central e a transformação do BADESC em agência de fomento, perdendo sua autonomia de captar recursos no mercado financeiro.

O sistema estatal foi mais conservador, com algumas alterações que permitiram avanços – criação de novas empresas e reestruturação de outras – e recuos – redução em composições acionárias e fechamento de empresas.

Em síntese, há um regresso liberal, que foi imposto “de cima” e “de fora”, como o desmonte parcial do complexo carbonífero, a privatização da Termoelétrica Jorge Lacerda e da TELESC e a incorporação do BESC. Porém, o alto comando local, com base no seu pacto de poder, optou pelo conservadorismo econômico, com a preservação do sistema estatal.

Esse conservadorismo econômico, em determinados momentos, neutralizou as pressões externas para a privatizar a CELESC e fragmentar a CASAN. Noutros avançou, com a organização da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), em 1991, a partir da fusão de duas empresas (EMPASC e EMATER – antiga EMCATER), que se tornou uma empresa referência e com mais autonomia para o mundo rural. Essa fusão foi um dos resultados da Reforma Administrativa de 1991 (Lei nº 8.245, de 18 de abril), aprovada no início do governo de Vilson Pedro Kleinübing (1991-1994), prevista no Plano SIM (Saúde, Instrução e Moradia).

Os anos de 1990 começaram sob o auspício do neoliberalismo, e temia-se que a reforma anunciada por Kleinübing resultasse num desmonte da estrutura estatal. Ledo engado, não houve nenhum anúncio de privatização e a criação da EPAGRI foi um exemplo de fortalecimento das ações estatais. No turbilhão privatista advindo de Brasília, em 1993, por meio da Lei Estadual nº 8.999, de 19 de fevereiro, foi autorizada a criação da Companhia de Gás de Santa Catarina (SCGÁS), que ficaria responsável pela distribuição do gás boliviano transportado pela Gaspetro. A criação da estatal SCGÁS

seguiu o mesmo roteiro da criação das estatais dos anos de 1950, 1960 e 1970: o imobilismo empresarial e a pressão da demanda que viria com a entrada em operação do gasoduto. O estado catarinense preencheu essa lacuna, tal como havia feito quando criou a CELESC (1955), o BDE (1961), a COTESC (1969) e a CASAN (1971). Não é demais lembrar que Kleinübing era filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), partido que se colocava com o arauto das privatizações.

Entre 1995 e 1998, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram realizadas as grandes privatizações no país. Os estados mais afinados com Brasília seguiram a cartilha neoliberal e leiloaram suas estatais, principalmente os bancos e as centrais elétricas. Paulo Afonso Vieira, governador de Santa Catarina (1995-1998), resistiu à pressão de Brasília e do mercado financeiro e não colocou à venda a CELESC, a joia da coroa.

A perda do BESC foi questionada pelos governos seguintes, que insistiam em mantê-lo sob seu comando, porém saneado. A incorporação do BESC pelo Banco do Brasil, em 2009, foi uma solução contemporizadora que evitou o fechamento de diversas agências nas pequenas cidades catarinenses.

Quando observamos a política de descentralização posta em marcha pelo governo de Luiz Henrique da Silveira (2003-2010), num primeiro momento nos parece uma ação fundada no liberalismo federativo, que fragmenta a capacidade de comando do governo central e delega às microrregiões, ao poder local, a capacidade de ditar seus próprios rumos sem a devida articulação com o todo. A descentralização era o fundamento do Plano 15 (2003-2006). Porém, se olharmos sob outro ângulo, a descentralização também pode ser entendida como a aproximação do estado com a comunidade, portanto, mais estado, ou seja, surpreendentemente antiliberal. Assim foi a Reforma Administrativa de 2003 a 2005, aprovada pela Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro, e pela Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro, respectivamente.

Esse conservadorismo econômico em determinados momentos assumiu afeições desenvolvimentistas, porém sem perder seu caráter conservador e plutocrático. Foi assim na criação da EPAGRI, na preservação da CELESC e da CASAN e na criação da SCGÁS. A retomada do desenvolvimento no Brasil, pós-2003, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2015), rebateu em Santa Catarina em algumas frentes assumidas por Luiz Henrique e Raimundo Colombo (2011-2018), com a criação da SC Parceiras (Lei Estadual nº 13.335, de 28 de fevereiro de 2005), uma empresa responsável

pela condução das parcerias público-privadas na área de infraestrutura. Em 2012, a SC Parcerias assumiu a administração do porto de Imbituba.

Durante a execução do Programa de Aceleração do Crescimento II (2011-2015), o governo catarinense aderiu à proposta advinda de Brasília e lançou, em parceria com o governo federal, o Pacto por Santa Catarina. O Pacto retomou os fundamentos dos planos desenvolvimentistas com metas e previsão orçamentária, fortalecendo o papel do estado na condução e na orientação do crescimento, seja por meio das estatais ou do fomento. Repôs na agenda a tríade da política de desenvolvimento: planejamento, ação estatal e fomento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na trajetória da formação do sistema estatal catarinense, de 1918 a 2018, ou seja, 100 anos, temos uma longa permanência: o alargamento das funções do estado e o caráter conservador da política de desenvolvimento. Esse alargamento faz parte do processo civilizatório que cada vez mais institucionaliza os indivíduos, a sociedade e a economia.

Na permanência encontramos momentos em que a intervenção do estado na economia ocorreu de forma não planejada e titubeante, entre 1918 e 1948, e momentos em que o estado atuou propositalmente com agente econômico politizando as relações econômicas, a partir de uma estratégia planejada, entre 1961 e 1975. O arrefecimento ocorrido durante o regresso liberal pós-1990, o deslocamento do comando para as mãos do mercado não restringiu o pacto de poder para criar novas estatais, como a SCGÁS. O retorno do desenvolvimentismo (2003-2015) tardou a chegar a Santa Catarina (pós-2010), e novamente assumiu feições conservadoras. A ampliação das funções econômicas foi retomada com o Pacto por Santa Catarina, com os investimentos da SC Parcerias e a ampliação do crédito liberada pelo BADESC, porém continuaram à margem a participação popular, as políticas sociais emancipatórias e a radicalização da democracia.

Essa é a combinação da trajetória do desenvolvimentismo conservador em Santa Catarina: mais economia e o mesmo ao social. O caráter conservador das elites catarinenses que sempre utilizaram as estatais também como um pacto de poder, talvez explique essa longevidade das estatais na economia e na sociedade catarinense.

Em cada momento diferenciado, o padrão de crescimento da economia catarinense, centrado no grau de concentração e de centralização do capital, combinava com as formas de intervenção do estado e na definição das políticas de desenvolvimento (planejamento, ação estatal e fomento). A disponibilidade das camadas geoeconômicas

(sobretudo transporte, energia e comunicações) se adaptava e tencionava o padrão de crescimento vigente. A incompatibilidade entre as camadas geoeconômicas e o padrão de crescimento, causada pelo imobilismo empresarial e as demandas crescentes, travavam o livre desenvolvimento das forças produtivas e exigiam novas formas de intervenção do estado. Nem sempre a intervenção seguiu uma marcha contínua, ora era mais recrudescida (CELESC, PLAMEG, PLAMEG II, BDE, PCD e Reforma Administrativa de 1975), ora mais restringida (Plano SIM, Plano 15 e Reformas Administrativas de 1991 e 1995).

## REFERÊNCIAS

DAIN, Sulamis. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo**. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: uma história dos costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, v. 1, 1994.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultura (Coleção Os economistas), 1985.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

*Recebido em 21 de janeiro de 2021 e aceito em 26 de fevereiro de 2021.*

## FEIRAS LIVRES DA AGRICULTURA FAMILIAR: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ-SC

*Juliano Luiz Fossá \**

*Cássia Heloisa Ternus \*\**

*Rosana Maria Badalotti \*\*\**

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa constitui-se em identificar os desafios e oportunidades na operacionalização das feiras livres da agricultura familiar no município de Chapecó-SC. Em termos metodológicos esta investigação caracteriza-se como sendo uma pesquisa qualitativa. Quanto à técnica da coleta de dados, utilizou-se a aplicação de questionário estruturado. Neste sentido, foram aplicados questionários com 59 feirantes familiares no município de Chapecó-SC, no período compreendido entre abril e maio de 2018. Entre os principais resultados, foram identificadas, quanto aos desafios, as seguintes questões: 23,7% apontaram para o espaço estrutural das feiras; 18,6% afirmaram que as péssimas condições das estradas do interior são o maior problema; 18,6% relacionam o principal desafio ao baixo volume das vendas; 16,9% dos feirantes entrevistados apontam o projeto de lei em tramitação na câmara de vereadores como entrave – futuro – à permanência na atividade. Quanto às oportunidades de melhoria nas condições gerais das feiras municipais, a divulgação foi o item mais recorrente, pois, 30,5% dos entrevistados afirmaram ser este o principal “caminho” para aumento das vendas. Na sequência, a melhoria da estrutura da feira – espaço de venda, estacionamento e banheiros -, com 16,9% dos posicionamentos. 11,9% dos feirantes entrevistados consideram que o apoio do governo municipal por meio de ações específicas pode constituir-se em significativa oportunidade para melhoria das condições dos feirantes no município de Chapecó-SC. Por fim, considera-se que as feiras livres da agricultura familiar no município de Chapecó-SC apresentam um histórico importante enquanto um espaço de comercialização de produtos da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Feira-livre; agricultura familiar; Chapecó-SC.

## FAMILY FARMING FREE FAIRS: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN THE MUNICIPALITY OF CHAPECÓ-SC

**Abstract:** This research aims to identify the challenges and opportunities in the operationalization of family farming free fairs in the municipality of Chapecó-SC. In methodological terms this study is characterized as a qualitative research. Regarding to the technique of data collection, the application of a structured questionnaire was used. In this sense, questionnaires were applied with 59 family farmers in the municipality of Chapecó-SC, from April to May 2018. As main results, the following issues were identified, related to the challenges: 23.7% pointed to the structural space of the free fairs;

---

\* Doutorando em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Técnico Analista na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: j.fossa@unochapeco.edu.br.

\*\* Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora de Economia na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: cassia\_ternus@unochapeco.edu.br.

\*\*\* Doutora em Ciências Humanas (UFSC). E-mail: badalottirosana@gmail.com.

18.6% state that the bad conditions of the country roads are the biggest problem; 18.6% relate the main challenge to low sales quantity; 16.9% of the family farmers interviewed pointed out the bill being processed in the city council as an obstacle - future - to the permanence in the activity. About the opportunities for improvement in the general conditions of the municipal free fairs, the most recurring item was the promotion, since 30.5% of the interviewed said that this is the main "way" to increase sales. In the sequence, the improvement of the structure of the free fairs - space of sale, parking and bathrooms -, with 16.9% of the positions. 11.9% of the family farmers interviewed consider that the support of the municipal government through specific actions can constitute a significant opportunity to improve the conditions of the markets in the municipality of Chapecó-SC. Finally, it is considered that the family farming free fairs in the municipality of Chapecó-SC present an important history as a space for the commercialization of products from family farming.

**Keywords:** Free fair; family farming; Chapecó-SC.

## INTRODUÇÃO

A agricultura familiar é a base da organização da agricultura na região Oeste de Santa Catarina. Dado as características regionais, o município de Chapecó-SC posiciona-se como o polo econômico e social dos 118 municípios pertencentes a este vasto território. O contingente populacional estimado para o ano de 2020 era de aproximadamente 225 mil habitantes, sendo que destes mais de 210 mil residentes no meio urbano (IBGE, 2020). A característica de porte médio do município, somado ao seu entorno regional, têm contribuído para a constituição de mercado consumidor convencional, ou seja, potencial de compra tanto em termos financeiros como em volume de produtos. A comprovação da importância desse mercado consumidor se verifica no crescimento considerável da rede supermercadista (varejista e atacadista), inclusive com atração de redes nacionais nos últimos anos<sup>1</sup>.

Em paralelo a essa dinâmica regional, as feiras livres da agricultura familiar em Chapecó se colocam historicamente como um espaço alternativo que ao mesmo tempo oportuniza duas condições. A primeira tem caracterizado o estabelecimento de um mercado diferenciado para que os agricultores familiares possam oferecer seus produtos, gerando assim possibilidades de geração de renda e oportunidades de trabalho para o conjunto da família.

A segunda está relacionada ao acesso de parcela da população urbana a alimentos produzidos e comercializados diretamente por agricultores familiares. As feiras livres se colocam como uma alternativa ao mercado convencional de gêneros alimentícios

---

<sup>1</sup> BIG, Maxx, Atacadão, Carrefour e Fort Atacadista se instalaram em Chapecó-SC a partir do ano de 2012.

principalmente aos produtos de origem animal e vegetal. Entretanto, consideramos que o “fazer a feira” extrapola a simples relação comercial entre vendedores e produtores, pois envolve aspectos culturais, ideológicos e relações econômicas de solidariedade e reciprocidade (POLANYI, 2012).

O objetivo deste estudo é identificar as principais oportunidades bem como os desafios colocados frente aos agricultores familiares feirantes no município de Chapecó-SC. Para alcançar este propósito, este trabalho acadêmico está estruturado, além desta introdução, em outros quatro itens. O primeiro em relação aos aportes teóricos sobre agricultura familiar, mercados e feiras livres no contexto da cidade de Chapecó-SC. Em seguida são discorridos os aspectos metodológicos que guiaram a elaboração da pesquisa. Na sequência apresentamos a análise dos principais resultados dos dados de campo obtidos junto aos entrevistados. Por fim, são tecidas as considerações finais, as quais incluem nossos entendimentos bem como a proposição de estudos futuros.

## **2. AGRICULTURA FAMILIAR, MERCADOS E FEIRAS LIVRES NO CONTEXTO DE CHAPECÓ-SC**

É possível identificar o conceito de agricultura familiar associando-o ao modo como se dá a exploração da atividade (LAMARCHE, 1993). Para o autor, a exploração familiar corresponde a uma unidade de produção onde a propriedade e o trabalho estão intimamente ligados à família. Esses fatores são interdependentes e determinam o funcionamento da exploração, a que se submetem também questões mais complexas como transmissão do patrimônio e reprodução da exploração.

Historicamente, na maioria dos municípios da região oeste catarinense, a estrutura fundiária e atividades econômicas agropecuárias estão perpassadas predominantemente pela existência de pequenas propriedades rurais. Nelas residem famílias que provêm seu principal sustento do desenvolvimento de atividades agrícolas e agropecuárias nas pequenas extensões de terra disponíveis e nas benfeitorias instaladas. Basicamente, a mão de obra necessária para as atividades produtivas advém dos membros da própria família (KUNZLER; BADALOTTI, 2017).

Os aspectos que conformam a caracterização da dinâmica socioeconômica da agricultura familiar na Região Oeste Catarinense na atualidade são resultado de um longo processo histórico, permeado por relações de poder nas esferas econômica, político/institucional, social e cultural que interferiram e em algumas situações

determinaram a sua estrutura nas diferentes dimensões. (KUNZLER; BADALOTTI, 2017).

Aspecto marcante nessa região é a presença de grandes agroindústrias, que desenvolvem suas atividades mediante sistemas de integração vertical estabelecidos com os produtores nas cadeias de carnes e leite. O sistema de integração produtor/agroindústria que é desenvolvido nessa região é decorrente do modelo convencional de modernização da agricultura, focado na especialização de atividades e no aumento de escala de produção (MIOR, 2005). A prática, que transformou a realidade regional a partir dos anos 1960 e recebeu grande estímulo estatal por meio de políticas e instrumentos de pesquisa e crédito agrícola (PLEIN, 2003), possibilitou a efetiva penetração do capitalismo global na agricultura camponesa local, subordinando-a à.

A agricultura na região oeste de Santa Catarina passou rapidamente do modo colonial, em que era autônoma, para o formato de agricultura familiar dependente do mercado. Esse processo de mercantilização foi extremamente seletivo, com maior valorização dos produtos voltados à exportação, como as commodities. Ao mesmo tempo, as agroindústrias instaladas 79 na região passaram a adotar a estratégia de concentração da produção e sua intensificação nas propriedades rurais mais estruturadas (PLEIN, 2006).

A verticalização da produção, sua intensificação e concentração, provocaram a exclusão de milhares de famílias de pequenos agricultores do sistema produtivo convencional, o que aumentou expressivamente a diferenciação econômica no meio rural. Intensificou-se o êxodo rural e mostrou-se evidente a necessidade de constituição de novas formas de viabilização econômica e reprodução social das famílias de pequenos agricultores na região (TESTA *et al*, 2003; PLEIN, 2006; BADALOTTI, 2003; BADALOTTI *et al*, 2007).

Para Schneider (2010), as discussões em torno do potencial da agricultura familiar como modelo social, econômico e produtivo foram fundamentais para a emergência do debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil na primeira metade da década de 1990. Conforme o autor, durante muito tempo esse tema esteve unicamente associado ao conjunto de ações intervencionistas do Estado e de organismos internacionais em regiões atrasadas em relação ao processo de modernização implementado pela Revolução Verde. A superação dessa perspectiva surge a partir do processo de redemocratização do país, influenciado pela emergência de propostas inovadoras de mudança social e vinculadas à implementação de regulamentações estabelecidas pela Constituição de 1988. Além disso,

superada a repressão, a própria sociedade civil organizada, através de movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), associações e cooperativas, passou de uma pauta apenas reivindicatória e contestatória para uma agenda proativa e propositiva.

Diferentes formas alternativas de associativismo e cooperação realizadas entre agricultores familiares na região oeste catarinense têm sido gestadas como estratégias de viabilização econômica e social em muitos casos de uma real possibilidade de mudar de sistema produtivo convencional e repensar os valores frente ao significado que o sistema tem em suas vidas (BADALOTTI, 2003). Entre estas formas, se destacam as feiras livres<sup>2</sup> que se inserem no debate do contexto acadêmico e de fenômenos concretos associados às cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas<sup>3</sup>.

As experiências relacionadas às feiras livres no município de Chapecó, considerando a perspectiva das cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas, constituem, expressão de atores envolvidos em uma cadeia de valor na construção de

[...] novas formas de interação entre produção e consumo, mediante o resgate da procedência e da identidade dos produtos, assentada não apenas em critérios de preço, mas também em valores sociais, princípios e significados simbólicos, culturais, éticos e ambientais (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017, p.12).

Parte da literatura que tem debatido sobre processos e dinâmicas de desenvolvimento rural e novas configurações na agricultura familiar tem chamado a atenção para a importância em compreendê-los, no Brasil contemporâneo, mediante a análise de como os atores sociais se vinculam e interagem a partir de relações de sociabilidade e reciprocidade, redes sociais e práticas mercantis diferenciadas àquelas centradas apenas na lógica do mercado capitalista, apontando para a importância em analisar os mercados como construções sociais e permeados por diferentes lógicas de produção, comercialização e regulação das relações mercantis (SABOURIN, 2003; 2006; ABRAMOVAY, 2004; MIOR, 2005; RADOMSKY, 2006; RADOMSKY; SCHNEIDER, 2007; SCHNEIDER; ESCHER, 2011).

As dinâmicas envolvendo as feiras livres em diferentes contextos empíricos podem ser compreendidas por meio da análise institucional desenvolvida por Karl Polanyi em suas esferas econômica, social e política, no que se refere às formas de

---

<sup>2</sup> No contexto do município de Chapecó se destacam alguns estudos, entre eles: Cancelier (2007); Locatelli (2009); Pavan (2014); e Vasques (2016).

<sup>3</sup> Para o aprofundamento desta discussão consultar Gazolla, Márcio e Schneider (2017).

interação e de institucionalização através da socialização de práticas e de dispositivos de ação coletiva, baseadas em sistemas de regras envolvendo reciprocidade e simetria, redistribuição e centralidade, intercâmbio e mercado. (SCHNEIDER; ESCHER, 2011, p. 192).

Estudo realizado por Pavan (2014) tratou sobre a importância do ambiente institucional para as Feiras de Produtos Coloniais e Agroecológicos no sentido de fortalecer a agricultura familiar do município de Chapecó. A autora verificou a organização e a relação interna entre os agricultores e identificou as possíveis contribuições do fomento público no ambiente institucional das feiras do município, corroborando com a perspectiva da análise institucional ao enfatizar as formas de interação e institucionalização envolvidas “[...] revelou que as feiras livres representam uma alternativa para diversificação de renda e produção, acesso aos mercados e permanência na atividade rural, uma vez que a renda gerada por ela apresenta-se acima da média da região” (PAVAN, 2014, p. 6). No que se refere ao ambiente institucional, a autora identificou que este se encontra constituído por instituições formais e predominantemente informais, que geram “[...] comportamentos baseados na confiança, derivada da frequência das transações, reduzindo a ação oportunista dos agentes e mantendo o equilíbrio do ambiente institucional” (PAVAN, 2014, p. 7).

Vasques (2016), em estudo realizado sobre a inserção de mercado de agricultores familiares que atuam como feirantes na cidade de Chapecó, analisou a confiança, a reciprocidade e as relações de tempo e espaço presentes na dinâmica de prática da feira-livre, concluindo que estes aspectos se apresentam como importantes valores não econômicos que ajudam a construir identidades, que remetem às estratégias de reprodução social e de superação do modelo hegemônico de mercado.

As feiras livres no contexto do município de Chapecó, como parte da dinâmica relacionada às cadeias agroalimentares curtas, de acordo com a tipologia proposta por Renting, Marsden e Banks (2017), podem ser caracterizadas como cadeias curtas face a face, pois “[...] são aquelas em que os agricultores interagem diretamente com os consumidores e aspectos sociais como confiança, autenticidade e interação pessoal são essenciais ao seu funcionamento” (SCHNEIDER E GAZOLLA, 2017, p. 12); e de proximidade espacial, na medida em que os produtos são produzidos e distribuídos “[...] em uma região específica de produção e os consumidores geralmente buscam estes alimentos no local de produção ou em locais de comercialização (SCHNEIDER E GAZOLLA, 2017, p. 12).

Neste sentido, partimos do pressuposto de que a dinâmica de desenvolvimento rural experienciada pelos agricultores familiares feirantes do município de Chapecó se caracteriza enquanto “[...] um ‘processo instituído’, por meio de ‘contra movimentos’ dos atores sociais no contexto das contradições características do capitalismo contemporâneo” (SCHNEIDER; ESCHER, 2011, p. 186), aspectos que serão brevemente abordados nos itens a seguir.

### **2.1. Caracterização das feiras livres no município de Chapecó-SC**

As condições e as dinâmicas regionais, tanto da agricultura familiar, como da crescente população urbana no decorrer dos anos de 1980, proporcionaram medidas para instalação de feiras livres no município de Chapecó-SC. De um lado, os agricultores familiares que enfrentaram a crise econômica, especialmente da suinocultura, se viam obrigados a encontrar alternativas para complementação da renda familiar. De outro, a população crescente do meio urbano se colocava como um mercado potencial para compra diretamente de agricultores familiares por meio das feiras livres.

Vasques (2016) demarca no ano de 1991 a primeira iniciativa de feira livre no município, localizada na Rua Índio Condá ao lado do estádio municipal na região central da cidade. Esta por sua vez não contava com nenhuma infraestrutura para além das barracas dos próprios feirantes e era realizada na calçada. Neste mesmo ano foi criada a Associação dos Feirantes de Chapecó (APROFEC) que já caracteriza certo grau de organização desses feirantes. Somente no ano de 1998, no primeiro mandato do prefeito José Fritsch, a feira foi transferida para um terreno alugado pela prefeitura municipal próximo ao terminal urbano (CANCELIER, 2007).

Neste novo espaço a feira passou a contar com 26 bancas de comercialização e contemplava o número de 60 famílias de agricultores (PAVAN, 2014). A gestão executiva municipal 1997-2003 foi um marco histórico no que se refere ao apoio às feiras livres, pois, segundo Vasques (2016) no ano de 1999 já existiam na cidade 09 espaços de comercialização que estavam presentes nos principais bairros e na região central da cidade. Entre 2001 e 2004 ocorreram melhorias na infraestrutura dos espaços, especialmente da feira localizada no calçadão da cidade. Além disso, neste período surgiram mais dois novos espaços localizados no bairro Cristo Rei e Jardim do Lago (LOCATELLI, 2009).

Segundo Pavan (2014), em 2007 foram realizados investimentos tanto da APROFEC como da prefeitura na infraestrutura do espaço central localizado próximo ao

terminal urbano e em 2012, dado a grande procura o local foi transferido novamente. Ainda segundo a autora, este novo espaço contemplou 31 bancas de comercialização, estacionamento e banheiros. Entretanto, a infraestrutura deste espaço é uma das principais queixas dos feirantes, conforme observado em nossa pesquisa de campo.

As feiras livres de Chapecó se constituem no processo histórico como uma conquista dos agricultores junto à sociedade e ao poder executivo municipal. As feiras representam um importante canal de comercialização para os agricultores e que de certa forma demonstra a capacidade de organização dos feirantes bem como da APROFEC. Contudo, aponta-se que tanto as condições estruturais dos espaços de comercialização como a publicidade das feiras são um desafio colocado para os próprios agricultores como também para o poder público municipal.

### 3. METODOLOGIA

O conhecimento científico aperfeiçoa o uso da racionalidade ao propor uma forma sistemática, metódica e crítica para desvelar e para explicar os fenômenos sociais (KOCHE, 2015). Em termos metodológicos, a pesquisa aqui apresentada optou por uma abordagem qualitativa e um arcabouço analítico descritivo. Denzin e Lincoln (2006) caracterizam o “fazer” do método qualitativo como sendo o de um “confeccionador” de colchas, ou seja, um trabalho artesanal, realizado com muito cuidado, que por sua vez exige um rigoroso cuidado a todos os detalhes. A metodologia qualitativa possibilita dois aspectos fundamentais aos pesquisadores: um olhar interdisciplinar e o aprofundamento do objeto de estudo.

Para coleta de dados, utilizou-se de um questionário estruturado com questões abertas que abordaram as principais dificuldades e aspectos a serem melhorados no que diz respeito às percepções dos entrevistados. Neste sentido, foram aplicados 59 questionários com agricultores familiares de nove espaços de feiras no município de Chapecó-SC, sendo que duas localizam-se no centro da cidade e as demais em 06 bairros distintos no município de Chapecó-SC. A coleta de dados ocorreu no primeiro semestre do ano de 2018.

Quanto à técnica para análise dos dados, optou-se pela análise de conteúdo nos termos expostos por Bardin (2016), ou seja, a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados (interpretação). Além disso, apoiou-se na utilização do *software* Atlas.ti, versão 8.4.22.0. A partir disso, os resultados foram descritos no sentido de responder aos objetivos propostos.

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Ao apresentarmos os principais resultados identificados na coleta de dados, iniciamos por uma breve caracterização do conjunto dos 59 agricultores familiares feirantes. Em relação à distribuição dos entrevistados por sexo, 62,7% eram homens e 37,3% eram mulheres, o que demonstra que o espaço da feira ainda é um local predominantemente masculino. Por outro lado, não significa que essas mulheres (esposas, filhas, noras, mães, etc.) estejam fora do processo de produção no interior da unidade familiar.

O conjunto total dos entrevistados está na atividade de feirantes há pelo menos um ano, existindo casos de agricultores que estão vinculados às feiras livres há mais de 10 anos. Na média, a quantidade em anos de atuação como feirante é de 5,5 anos, ou seja, um grupo com certa experiência na atividade, constituindo relações comerciais consolidadas entre o agricultor e o público urbano. A quantidade de feirantes entrevistados por espaço/ localidade de comercialização consta na Tabela 1.

**Tabela 1** – Quantidade de feirantes entrevistados por localidade.

Localidade	Quantidade de Feirantes Participantes	Localidade	Quantidade de Feirantes Participantes
Bela Vista	5	Parque das Palmei	3
Centro - Calçadão	9	Presidente Médice	9
Centro - Terminal Urbano	15	Santo Antonio	2
Cristo Rei	4	São Cristóvão	8
Efapi	4	--	--
<b>Total</b>		<b>59</b>	

Fonte: Pesquisa de campo, elaboração dos autores (2020).

Quanto aos produtos comercializados, estes apresentam significativa variedade e diversificação quando se observam os nove espaços de feiras livres contemplados em nosso estudo. Contudo, a feira do Centro – Terminal Urbano é a mais estruturada em termos dessa diversificação e opções ao público consumidor. As feiras do Centro – Calçadão e do bairro Presidente Médici apresentam uma variedade regular de produtos, enquanto as demais apresentam baixo número de opções de produtos ao consumidor.

Os principais produtos ofertados são verduras, hortaliças, frutas, feijão, queijo, leite, outros derivados do leite, produtos suínos, sucos, mel, peixes, pães, bolachas e outros panificados. Além destes, há comercialização de flores, cachaças, erva-mate, massas e grãos naturais como a castanha de caju, linhaça e granola. Na feira do Centro – Terminal Urbano há ainda um espaço de comercialização de lanches como pastel, pão de

queijo, bolos e cafés que atrai um número significativo de clientes dado a qualidade dos produtos e o atendimento familiar oferecido.

Vasques (2016) identificou nas dez feiras livres pesquisadas uma significativa variedade de produtos entre panificados, derivados de origem animal, forma in natura ou processada e produtos de origem vegetal, destacando-se os produtos in natura e de origem vegetal.

A variedade e a dinâmica de cada feira estão diretamente ligadas à estrutura física e à demanda por parte dos consumidores. Enquanto nas feiras do centro da cidade a estrutura é adequada, as dos bairros, em geral, estão significativamente fragilizadas, refletindo assim na demanda e conseqüentemente na variedade dos produtos comercializados.

Nesta esteira, outro aspecto fundamental observado é o grau da garantia de renda oriunda da comercialização dos produtos na feira, ou seja, a dependência econômica para o sustento do grupo familiar. Sobre isto, 32,2% dos entrevistados assinalaram que a feira representa acima de 90% dos rendimentos familiares. Entre 50% e 90% de contribuição da feira para a garantia de renda da família estão 25,4% dos feirantes entrevistados e na faixa entre 30% e 50% estão 20,4%. Apenas para 22,0% dos entrevistados a feira significa até 30% dos seus rendimentos.

Esses dados ressaltam a importância e a relevância que a participação na feira assume para a garantia do sustento familiar e que a ampliação desses espaços possibilitaria a um maior número de agricultores o acesso à renda ou sua complementação. Isto porque, Vasques (2016) verificou que para 68% das famílias de agricultores familiares feirantes no município de Chapecó, este mercado de proximidade afere mais de 50% em relação a sua principal fonte de renda.

O grupo de feirantes, quando questionados sobre os principais desafios no contexto atual, apontou para alguns elementos os quais estão sintetizados nas seguintes categorias: *i)* condições estruturais dos espaços onde são realizadas as feiras livres; *ii)* as condições das estradas do interior; *iii)* quantidade de venda; *iv)* Projeto de Lei Ordinária municipal de Chapecó-SC 97/2018.

Em termos relativos os desafios foram elencados na seguinte ordem: 23,7% apontaram para o espaço estrutural das feiras; 18,6% afirmaram que as péssimas condições das estradas do interior são o maior problema; 18,6% relaciona o principal desafio ao baixo volume das vendas; 16,9% dos feirantes entrevistados apontam o projeto

de lei em tramitação na câmara de vereadores como entrave – futuro – à permanência na atividade.

Em nossa análise, o principal receio se materializa no Art. 22 do referido projeto de Lei, pois este possibilita a transferência dos custos de toda a operacionalização dos locais de feira livre para os agricultores. Isso significa também a saída do município como agente incentivador e transfere aos feirantes e conseqüentemente aos consumidores este custo, hoje efetivado pelo governo municipal.

Art. 22º As despesas das feiras-livres, compreendidas os custos de locação, fornecimento de energia elétrica e água, manutenção, limpeza e conservação, fornecimento de sanitários móveis e demais encargos mantidos pela Municipalidade para o seu funcionamento *poderão* correr por conta exclusiva aos usuários de cada unidade de feira-livre em qualquer época. (CHAPECÓ, 2018, grifo dos autores).

A palavra “poderão” grifada no texto nos remete a um duplo entendimento, o primeiro é de que não havendo disponibilidades orçamentárias por parte do município, este assumirá as obrigações e não havendo transfere para os feirantes. O segundo pode estar relacionado à questão política, ou seja, resquícios do velho patrimonialismo da administração pública, onde o agente político se utiliza de sua posição, de seu poder para pressionar e fazer pressão na busca de angariar apoiadores no período eleitoral.

Em relação às oportunidades, elencamos as seguintes categorias que surgiram através da pesquisa de campo: *i)* maior publicidade das feiras-livres; *ii)* melhoria da infraestrutura dos espaços; *iii)* um maior apoio por parte da prefeitura municipal. No que se refere às indicações dos feirantes, os resultados foram da seguinte forma: a publicidade e divulgação foi o item mais recorrente, 30,5% dos entrevistados afirmaram ser este o principal “caminho” para aumento das vendas.

Na sequência, a melhoria da estrutura da feira – espaço de venda, estacionamento e banheiros -, com 16,9% dos posicionamentos. Por outro lado, 11,9% dos feirantes entrevistados consideram que o apoio do governo municipal por meio de ações específicas pode constituir-se em significativa oportunidade para melhoria das condições dos feirantes e dos espaços de feira no município de Chapecó-SC.

Pavan (2014) também identificou em seu estudo com os feirantes que melhorias nos projetos e programas para a agricultura familiar, como as feiras livres, constituem significativas oportunidades para aumentar a renda e possibilitar a permanência das famílias de agricultores no meio rural. Destaca-se também a necessidade de implementar ações e estratégias de divulgação e incrementar a comercialização e incentivos fiscais de

produtos orgânicos, o que contribui substancialmente para beneficiar a qualidade de vida dos consumidores.

De todo modo, os resultados evidenciam problemas reais que se colocam como verdadeiros desafios a serem superados quando a continuidade das feiras da forma como estão constituídas na atualidade. A continuidade das atividades, a partir dos dados, reflete a necessidade de uma mudança de trajetória, especialmente por parte da estratégia dos agricultores e suas associações no sentido de ampliar as capacidades próprias de superação das dificuldades relatadas pelos sujeitos entrevistados.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O modelo familiar é a principal forma de organização da agricultura no município de Chapecó. Isto posto, iniciativas da categoria quanto à melhoria de suas condições de trabalho sempre tiveram apoio da sociedade e do governo municipal. Este apoio também se deu nas iniciativas de comercialização em cadeias curtas da produção local/ regional.

As ações e os programas de incentivo à agricultura familiar por meio das feiras livres no município de Chapecó, a partir do final dos anos 80, representam importantes processos de viabilização econômica e social para os agricultores familiares feirantes, pois constituem processos institucionalizados. Além disso, contrapõem-se ao mercado convencional hegemônico relacionado às atividades de integração.

No que se refere ao ambiente institucional interno e externo, as feiras livres constituem importantes espaços diferenciados de organização econômica e política através da socialização de práticas e dispositivos de ação coletiva, baseadas em sistemas de regras envolvendo reciprocidade e simetria, redistribuição e centralidade, intercâmbio e mercado, caracterizando novas formas de interação entre produção e consumo, através da procedência e identidade dos produtos assentada não apenas nos preços, mas principalmente em valores sociais, princípios e significados simbólicos, culturais, éticos e ambientais.

Em relação ao caso pesquisado, no que diz respeito aos desafios e oportunidades na operacionalização das feiras livres da agricultura familiar no município de Chapecó, identificou-se a importância da diversidade de produtos comercializados, oportunizando o aumento da renda dos agricultores familiares através da cadeia agroalimentar curta expressa pelas feiras livres.

No que tange aos desafios, identificou-se a necessidade de constituir condições estruturais dos espaços onde são realizadas as feiras livres; implementar condições de

infraestrutura no que diz respeito às estradas do interior para melhorar a logística objetivando o escoamento dos produtos e por fim implementar ações e estratégias de divulgação a fim de incrementar a comercialização.

Em relação às oportunidades, estas se colocam na medida em que os desafios são superados, entretanto, conforme apontado nos resultados, uma maior divulgação dos espaços de comercialização atrelada à melhoria das condições de infraestrutura assume condição fundamental no horizonte futuro das feiras de Chapecó.

A superação do impasse quanto ao projeto de Lei em tramitação no legislativo é outra medida que permitirá tranquilidade ao conjunto de famílias feirantes. Ainda no horizonte das possibilidades se coloca a questão da certificação das unidades produtivas enquanto produção orgânica e agroecológica, o que por sua vez se coloca como uma alternativa para agregação de valor aos itens comercializados.

Por fim, registra-se a importância da realização de estudos que busquem aprofundar as questões relacionadas às feiras livres, especialmente por ser um espaço que oportuniza geração de renda aos agricultores familiares e significa ao consumidor urbano um importante local de acesso à compra diretamente do agricultor familiar. Alguns questionamentos ainda permanecem sem respostas, como por exemplo: Qual o papel do executivo municipal em relação às demandas existentes nos espaços de feiras? Quais as estratégias por parte dos agricultores familiares devem ser tomadas para atrair um maior número de consumidores? Qual é a responsabilidade da sociedade em geral no fortalecimento das feiras livres do município de Chapecó? Sugere-se que estas respostas possam ser respondidas em estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. In: **Tempo Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 35-64, nov/2004.

BADALOTTI, Rosana Maria. A cooperação agrícola e a agroecologia como base para a viabilização da agricultura familiar no oeste catarinense: o papel da APACO (Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense) e demais agentes sociais. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – **Centro de Filosofia e Ciências Humanas**, UFSC, Florianópolis, 2003.

BADALOTTI, R. M. *et al.* Reprodução social da agricultura familiar e juventude rural no Oeste Catarinense. In: **VII Reunião de Antropologia do Mercosul** - UFRGS, Anais... Porto Alegre, Brasil, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 2. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

CANCELIER, Janete W. A agricultura familiar como agente produtora do espaço rural no município de Chapecó – SC. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) - **Centro de Filosofia e Ciências Humanas**, UFSC, 2007.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população**. 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. 34 ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

KUNZLER, L. L.; BADALOTTI, R. M. Cooperação alternativa como estratégia de viabilização da agricultura familiar: o caso da Cooperativa Central Sabor Colonial. In: **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 39, p. 320-352, mai/2017.

LAMARCHE, Hugues (Coord). **Agricultura Familiar**. Volume I - Uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LOCATELLI, Débora Regina Schneider. Avaliação da qualidade da feira de produtos coloniais e agroecológicos de Chapecó – centro 1 por parte dos consumidores. 89 p. Dissertação (Mestrado), **Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Administração**, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009.

PAVAN, Daiane. **Ambiente institucional para o fortalecimento da agricultura familiar: estudo de caso com agricultores participantes de feiras livres**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2014.

PLEIN, Clério. As metamorfoses da agricultura familiar: o caso do município de Iporã d'Oeste, Santa Catarina. Dissertação (Mestrado), **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural**, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

PLEIN, Clério. A modernização da agricultura brasileira e seus efeitos sobre a agricultura familiar no oeste catarinense. In: **Revista Faz Ciência**, Unioeste, Vol. 08, n. 1, 2006, p. 35-72.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

RADOMSKY, G. F. W. Reciprocidade, redes sociais e desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S. (org.) **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 104-133.

RADOMSKY, G.; SCHNEIDER, S. Nas teias da economia: o papel das redes sociais e da reciprocidade nos processos locais de desenvolvimento. In: **Soc. estado.**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 249-284, Aug/2007.

RENTING, H.; MARSDEN, T.; BANKS, Jo. Compreendendo as redes alimentares alternativas: o papel de cadeias curtas de abastecimento de alimentos no desenvolvimento rural. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 27-51.

SABOURIN, Eric. Dádiva e reciprocidade nas sociedades rurais contemporâneas. In: **Encontro norte e nordeste de Ciências Sociais**, XI, 2003, Aracajú, Anais... Aracajú: UFS, 2003, v.1, p.1-26

SABOURIN, Eric. Práticas sociais, políticas públicas e valores humanos. In: SCHNEIDER, S. (org.) **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 215-239.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, Set/ 2010.

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, mai-ago/ 2011, p.180-219.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017, p. 9-24.

VASQUES, Samuel Tafernaberri. Dinâmicas sócioeconômicas na prática dos feirantes agricultores familiares de Chapecó – SC. Dissertação (Mestrado), **PPGDR**, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2016.

*Recebido em 25 de janeiro de 2021 e aceito em 24 de fevereiro de 2021.*