



Antônio Glauter Teófilo Rocha

OS GOVERNOS APRENDEM, AS POLÍTICAS EVOLUEM
Fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da
Bahia, do Ceará e de Pernambuco

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientadora: Maria Ângela Campelo de Melo

Rio de Janeiro, 02 de Setembro de 2004



Antônio Glauter Teófilo Rocha

Os Governos aprendem, as políticas evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Industrial da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Maria Ângela Campelo de Melo

Orientadora

Departamento de Engenharia Industrial - PUC-Rio

Prof. Judith Tandler

Massachusetts Institute of Technology - MIT

Prof. Jair do Amaral Filho

Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. José Eduardo Cassiolato

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Prof. Antônio José Junqueira Botelho

Departamento de Engenharia Industrial – PUC-Rio

Prof. José Eugenio Leal

Coordenador(a) Setorial do Centro Técnico Científico - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 02 de setembro de 2004

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

Antônio Glauter Teófilo Rocha

É Mestre em Engenharia de Produção pelo Departamento de Engenharia Industrial da PUC-RJ. Realizou estágio de doutorado pelo *Special Program for Urban and Regional Studies of Developing Areas (SPURS)* do *Department of Urban Studies and Planning* do *Massachusetts Institute of Technology – MIT*. Atuou como coordenador do ambiente de políticas e estratégias e como diretor de pesquisa e desenvolvimento do Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará – CED e como coordenador de área e professor/pesquisador do Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará - SC&T.

Ficha Catalográfica

Rocha, Antônio Glauter Teófilo

Os governos aprendem, as políticas evoluem : fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco / Antônio Glauter Teófilo ; orientadora: Maria Ângela Campelo de Melo. – Rio de Janeiro : PUC-Rio, Departamento de Engenharia Industrial, 2004.

162 f. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Industrial.

Inclui referências bibliográficas

1. Engenharia industrial – Teses. 2. Engenharia de produção. 3. Aprendizado organizacional. 4. Políticas públicas. 5. Políticas industriais descentralizadas. 6. Bahia. 7. Ceará. 8. Pernambuco. I. Melo, Maria Ângela Campelo de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Engenharia Industrial. III. Título

CDD: 658.5

Para meus pais e minha esposa Adriana,
com muito amor.

Agradecimentos

Este trabalho não poderia ter sido realizado sem o apoio de várias pessoas e instituições. Agradeço especialmente a minha orientadora e amiga Maria Ângela Campelo de Melo pelo estímulo, apoio e orientação, não só ao longo deste trabalho e do curso de doutorado, mas em diversos outros momentos de minha vida. Sou também especialmente grato à professora e amiga Judith Tandler, não só por seu apoio, estímulo, comentários e orientação no desenvolvimento deste trabalho, mas também pelo pela generosidade, carinho e amizade com que nos recebeu, a mim e a Adriana, em Cambridge, durante meu estágio de doutorado. Agradeço a minha família – minha esposa, minha mãe e irmãos – pelo apoio e paciência nesses mais de quatro anos de doutorado. Agradeço também de maneira bastante especial a Ricardo Cavalcante, Simone Uderman e Vladson Menezes do Governo do Estado da Bahia pelo apoio à realização da pesquisa de campo deste trabalho na Bahia e, também, pelos valorosos comentários sobre a pesquisa e pela a amizade e carinho com que sempre me receberam em Salvador. Sou também grato a Mônica Alves Amorim e Jair do Amaral Filho, pois trabalhar ao lado deles no Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará - CED me serviu como uma escola paralela. Pelos comentários sobre a proposta de tese que resultou neste trabalho, agradeço aos Professores José Eduardo Cassiolato, da UFRJ, e Richard Locke e Susan Berger, do MIT. Por comentários sobre versões parciais da proposta de tese ou da tese, agradeço aos colegas Wenkai He; Boaz Atzili; Rachel Gisselquist; Pat Boyd; Neil Ruiz; Isabella Ferreras; Salo Coslovsky; Valentina Zuin; Ella Lazarte do MIT; Tatiana Scipião do IPECE e Mansueto Almeida do IPEA. Pela boa vontade e prontidão com que sempre me ajudou na coleta de informações sobre o Estado do Ceará, sou bastante grato ao amigo Aprígio Lócio, do IPECE. Sou ainda extremamente grato a todos as pessoas dos governos ou do setor privado da Bahia, Ceará e Pernambuco que, generosamente, cederam seu precioso tempo para a realização das entrevistas desta pesquisa, sem as quais esse trabalho não poderia ter sido realizado. Agradeço ao CNPq e a CAPES pelo apoio financeiro. Por fim, agradeço a Deus pela oportunidade de ter conhecido tanta

gente interessante, amiga e generosa ao longo desse trabalho, que para mim foi um dos resultados mais valiosos e gratificantes de todo esse processo.

Resumo

Rocha, A.G.T.; Melo, M.A.C., **Os governos aprendem, as políticas evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco.** Rio de Janeiro, 2004. Tese de Doutorado. Departamento de Engenharia Industrial. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio.

Nos anos 90, surge no Brasil um debate polêmico e polarizado sobre as ‘guerras fiscais’ dos entes federativos para atrair investimentos para seus territórios. A literatura sobre essas disputas analisa esse fenômeno por perspectivas de racionalidade exclusivamente econômica, quando não puramente tributarista. Entretanto, essa questão envolve aspectos políticos e institucionais que dificilmente poderiam ser satisfatoriamente capturados por esse tipo análise. Além disso, essas análises têm negligenciado um aspecto fundamental do processo de implementação das políticas industriais desses estados subnacionais: os governos aprendem, as políticas evoluem. Nesse sentido, considerando o aprendizado como elemento central na determinação dos resultados futuros dessas políticas, o objetivo geral desta tese é descrever e analisar a dinâmica dos processos de aprendizado envolvidos em sua implementação, explorando em profundidade os aspectos políticos e institucionais desse processo. Para atingir esse objetivo, além de extensa revisão da literatura sobre aprendizado nas organizações e sobre ‘guerras fiscais’ e áreas afins, foram realizados estudos de casos em três estados brasileiros: Bahia, Ceará e Pernambuco. Foi utilizado nesses estudos de casos o método de ‘*process tracing*’, ou seja, foram explorados a cadeia de eventos e os processos de tomada de decisão envolvidos na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco para entender se - e como - o aprendizado na implementação dessas políticas realmente ocorria. Assim, foram reveladas nesta pesquisa duas descobertas importantes sobre os processos de aprendizado ocorridos na implementação das políticas industriais desses estados que, provavelmente, não são exclusivas desses casos. A primeira é que o aprendizado organizacional envolvido na implementação dessas políticas resulta de processos complexos nos quais aspectos políticos e cognitivos interagem sob as restrições de arranjos institucionais específicos, sendo, também, afetados pela

dinâmica das disputas por primazia ou por sobrevivência entre instituições concorrentes dentro dos governos. A segunda é que, devido às necessidades e aspirações predominantemente imediatistas dos atores políticos envolvidos nesse processo, acentua-se o desequilíbrio entre o aprendizado que tem impactos predominantemente de curto prazo e o aprendizado que tem impactos sobre questões mais estruturais e de longo prazo, favorecendo o desenvolvimento mais rápido do primeiro em detrimento do segundo. A tese está assim estruturada: primeiramente, é abordado, de forma resumida, o debate atual sobre as ‘guerras fiscais’ e é desenvolvida uma extensa revisão da literatura sobre aprendizado nas organizações; em seguida, são descritos os processos de evolução das políticas industriais descentralizadas dos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco ao longo dos anos 90 e início da década atual, para então ser feita uma descrição aprofundada e analítica dos processos de aprendizado envolvidos na implementação dessas políticas; e, por fim, são apresentadas, resumidamente, as principais conclusões desse trabalho e exploradas as principais implicações de política que emergem de suas descobertas.

Palavras-Chave

Aprendizado organizacional; guerras fiscais; políticas públicas; políticas industriais descentralizadas; Bahia; Ceará; Pernambuco.

Abstract

Rocha, A.G.T.; Melo, M.A.C, **The governments learn, the policies evolve: cognitive and political factors shaping Bahia, Ceará and Pernambuco industrial policies.** Rio de Janeiro, 2004. Doctoral Dissertation. Department of Industrial Engineering. Pontifical University Catholic of Rio de Janeiro - PUC-Rio.

In the nineties, emerge in Brazil a polemic and polarized debate on the ‘fiscal wars’ among sub national states in the attraction of investments. The literature on ‘fiscal wars’ analyses that phenomenon through perspectives that involve an exclusively economic rationality, when not merely fiscal. However, that issue involves political and institutional aspects that could not be captured satisfactorily by that type of analysis. Besides, they have been neglecting a fundamental aspect of the implementation process of those policies: the governments learn, the policies evolve. In that sense, considering learning as a central aspect in the determination of those policies futures results, the general objective of this doctoral dissertation is to describe and analyze the dynamics of the learning processes involved in their implementation, exploring exhaustively the political and institutional aspects involved in that process. To reach this goal, along with an extensive literature review on organizational learning and on ‘fiscal wars’ and related areas, cases studies were accomplished in three Brazilian states: Bahia, Ceará and Pernambuco. It was used in these cases studies the “process tracing method”, namely, the chain of events and the processes of decision-making involved were explored to understand if and how the learning in the implementation of those policies really happened. Thus, two important findings were revealed in this research. First, the organizational learning involved in the implementation of those policies results from complex processes in which political and cognitive aspects interact under the restrictions of specific institutional arrangements, being, also, affected by the dynamics of the disputes for primacy or for survival among competitive institutions inside the governments. Secondly, due to the political actors more urgent needs and aspirations, the unbalance between the learning that has short-range impacts and the learning that has long-range impacts is accentuated, favoring the former over the latter. This doctoral dissertation is

structured as follow: first, it is approached, in a summarized way, the current debate on ‘fiscal wars’ and developed an extensive literature review on organizational learning; then it is discussed the evolution processes of Bahia, Ceará and Pernambuco industrial policies in the last 15 years and done an analytic description of the learning processes involved in those policies implementation; and, finally, it is presented a summary with the main conclusions of this work and explored the main policy implications that emerge from its findings.

Keywords

Organizational learning; fiscal wars; public policies; decentralized industrial policies; Bahia; Ceará; Pernambuco.

Sumário

1. Introdução	18
2. As políticas industriais descentralizadas dos estados brasileiros: escapando do debate convencional das 'guerras fiscais'	27
2.1. O polêmico e polarizado debate das 'guerras fiscais'	30
3. Desenvolvimento, Políticas Públicas e Aprendizado	37
3.1. Desenvolvimento como aprendizado	37
3.2. ' <i>Policy learning</i> '	41
3.3. Aprendizado organizacional	47
4. As políticas Industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco	57
4.1. A política Industrial do Ceará	59
4.1.1. A primeira fase: pioneirismo e especialização	64
4.1.2. A segunda fase: conflitos e reformas	69
4.2. A política Industrial da Bahia	80
4.2.1. A estrutura econômica da Bahia: reflexo do processo de industrialização ocorrido entre 1950 e 1980	80
4.2.2. A evolução recente da economia baiana	83
4.2.3. O 'Carlismo' e a formação das elites burocráticas baianas	88
4.2.4. A evolução da política industrial da Bahia (1991- 2003): melhoria contínua e consolidação com a FORD	90
4.3. A política Industrial de Pernambuco	99
4.3.1. O cenário econômico recente: declínio puxado pelo fraco desempenho do setor industrial	99

4.3.2. O contexto político e institucional recente: alternância de poder, crise nas finanças públicas e deterioração do aparato burocrático estadual.....	102
4.3.3. A evolução da política industrial de Pernambuco (1991-2003): início tardio e tentativa de ‘catch up’ recente	106
4.3.3.1. A primeira fase: saindo atrasado?	108
4.3.3.2. A segunda fase (pós-1999): tentativa de ‘catch up’	111
4.4. Evidências e fatos estilizados que permeiam os três casos.....	114
5. Aprendizado organizacional na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco: um processo cognitivo e político.....	121
5.1. Entendendo o processo de aprendizado na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco.....	123
5.1.1. Uma definição operacional de aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas.....	123
5.1.2. Quem aprende?	127
5.1.3. Como os governos aprendem?	130
5.2. O componente político do processo de aprendizado	134
6. Conclusões	143
7. Referências bibliográficas	150
Anexo 01	157

Lista de Figuras e Quadros

Figura 01: Do <i>'lesson-drawing'</i> à transferência coerciva	45
Figura 02: <i>Single-loop learning</i> vs <i>Double-loop learning</i>	53
Quadro 01: Marcos na evolução da Política Industrial do Ceará	63
Quadro 02: Marcos na evolução da Política Industrial da Bahia	93
Quadro 03: Marcos na evolução da Política Industrial de Pernambuco.....	108
Quadro 04: Lista de entrevistados do Estado da Bahia	158
Quadro 05: Lista de entrevistados do Estado do Ceará.....	160
Quadro 06: Lista de entrevistados do Estado de Pernambuco.....	161

Lista de Siglas

AD/Diper	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APL	Arranjo Produtivo Local
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BAHIAPLAT	Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica
CED	Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará
CENTEC	Instituto Centro de Ensino Tecnológico do Estado do Ceará
CIA	Centro Industrial de Aratu
CIC	Centro Industrial do Ceará
CELPE	Companhia Elétrica de Pernambuco
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CODECE	Companhia de Desenvolvimento do Estado do Ceará
CONDEPE	Conselho de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
CONFAZ	Conselho de Política Fazendária
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari

CPE	Comissão de Planejamento Econômico
DESENBAHIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia
DESENBANCO	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia
DESENVOLVE	Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Área Metropolitana
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNCRESCE	Fundo Cresce Pernambuco
FUNDAGRO	Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial
GDP	Gross Domestic Product
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação)
IPECE	Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará
IPLANCE	Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará

KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
ME	Microempresa
MPE	Micro e Pequenas Empresas
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PROBAHIA	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia
PROCOBRE	Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre
PRODEPE	Programa de Desenvolvimento de Pernambuco
PROFIBRA	Programa de Incentivo à Produção Têxtil e de Confecções
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PVS	Programa de Valorização dos Servidores
RLAM	Refinaria Landulfo Alves
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza

RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEAD	Secretaria de Administração
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SICM	Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
VAB	Valor Agregado Bruto