

1. Introdução

Nos anos 90, o governo brasileiro, motivado, entre outros fatores, por uma crise fiscal aguda e influenciado pelo dogma neoliberal, abdicou do uso de políticas industriais e de políticas de desenvolvimento regional como forma de intervir ativamente no processo de desenvolvimento do País. Nesse contexto, observa-se uma descentralização não planejada dessas políticas, ou seja, elas emergem ‘espontaneamente’ no nível subnacional. Governos estaduais e municipais aventuraram-se na criação de programas locais de atração de indústrias via incentivos fiscais-financeiros, acirrando as disputas por investimentos no ambiente federativo. Essas disputas, como será visto em detalhes no Capítulo 2, foram intensificadas ao longo da década de 90 e ficaram conhecidas como as ‘guerras fiscais’, dando margem ao surgimento de um polêmico e polarizado debate sobre o assunto no Brasil. Por um lado, essas políticas são vistas como “a pior alternativa possível para a intervenção do setor público no processo de inversão privada” (Cavalcanti e Prado, 1998, p. 42) ou como “Políticas do desperdício” (Arbix, 2002). Por outro, são defendidas como instrumentos para acelerar crescimento de regiões periféricas e diminuir desigualdades regionais quando os governos nacionais se ausentam dessas funções (Amaral Filho, 2003).

Essas análises procuram avaliar esse fenômeno por perspectivas que envolvem uma 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. O desenvolvimento dessas políticas de atração de investimentos é um processo evolucionário e os processos de tomada de decisão envolvidos na definição de seus rumos não são norteados apenas por determinantes econômicos, nem mesmo puramente racionais. Além disso, eles têm negligenciado um aspecto fundamental do processo de implementação dessas políticas: os governos aprendem, as políticas evoluem. De fato, no desenvolvimento desta pesquisa, pude constatar que existe um relevante processo de aprendizado envolvido nessa implementação que permanece inexplorado pelos estudiosos do assunto. Esse processo parece

produzir um ambiente dinâmico e inovativo que vem estimulando a realização de contínuas reformas no conteúdo e na forma das políticas em questão.

Em decorrência desse aprendizado, será que essas políticas de atração de investimentos não poderiam evoluir para efetivos mecanismos de desenvolvimento local? Tendo como base as experiências dos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, acredito que a resposta para essa questão dificilmente pode ser dada de forma determinística e, tampouco, homogênea. Primeiro, porque o desenvolvimento dessas políticas é um processo evolutivo e profundamente ligado à dinâmica do processo de aprendizado individual, coletivo e organizacional envolvido em sua implementação. Segundo, porque os resultados dessas políticas são variados, obtendo-se sucesso em alguns casos e em outros, não. Infelizmente, os casos de sucesso não são a regra geral. Todavia, simplesmente tratá-los como exceções e desqualificá-los como objetos de estudo pode significar perder a oportunidade de aprender importantes lições de como promover o *upgrading* desse e de outros tipos de políticas e, principalmente, de como criar um ambiente favorável para que isso ocorra. Obviamente, não menos importante é estudar os casos de insucesso, pois suas lições são igualmente valiosas. Além disso, não existe um modelo ideal generalizável, capaz de definir *a priori* qual conjunto de medidas e instrumentos de política poderia ser considerado ideal.

Assim sendo, apesar de reconhecer a importância do atual debate sobre as ‘guerras fiscais’, não é meu objetivo neste trabalho revisar ou julgar o mérito da literatura sobre ‘guerras fiscais’, e, tampouco, tentar fornecer elementos empíricos ou teóricos que venham confirmar ou negar a validade de suas conclusões. Está fora do escopo deste trabalho tentar apresentar respostas conclusivas para questões do tipo: Quem ganha e quem perde com as ‘guerras fiscais’? Seus resultados líquidos são positivos ou negativos? Na verdade, acredito que seria muito difícil alcançar antecipadamente respostas definitivas para questões dessa natureza. É uma tarefa excessivamente árdua prever com precisão os impactos econômicos e sociais líquidos das políticas de atração de investimentos no longo prazo. Por esse motivo, optei por tentar me afastar do debate tradicional sobre os resultados líquidos das ‘guerras fiscais’ ou sobre sua legitimidade ou não. Nesse sentido, não tenho a intenção de endossar ou contradizer qualquer das correntes -

favoráveis ou desfavoráveis – do debate, mas sim abordar a questão por uma nova perspectiva, na qual o aprendizado é visto como questão central nos processos de desenvolvimento e na determinação dos resultados futuros dessas políticas.

A literatura sobre aprendizado na implementação de políticas públicas é ainda muito escassa e bastante vaga, abordando a questão de maneira muito superficial e ‘agregada’ (macro). Portanto, é de fundamental importância avançar no entendimento desse aspecto relevante e quase inexplorado do processo desenvolvimento dessas políticas, privilegiando, principalmente, uma análise que contemple o ‘nível das agências’ e que explore em profundidade os aspectos políticos e institucionais envolvidos nesse processo, pois, como constatei nesta pesquisa, eles são elementos essenciais na dinâmica de aprendizado dos governos na implementação de suas políticas públicas.

Nesse sentido, o **objetivo geral desta tese** é descrever e analisar em profundidade a dinâmica dos processos de aprendizado envolvidos na implementação de políticas públicas, em particular das políticas de atração de investimentos implementadas pelos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, nos últimos 15 anos. Entender esses processos é de vital importância, pois é na capacidade e habilidade de aprender dos governos na implementação dessas políticas que pode estar a chave para torná-las mais (ou menos) efetivas e sustentáveis no curto, médio e longo prazo, podendo fazer a diferença entre o sucesso ou fracasso dessas iniciativas. Para compreender esses processos faz-se necessário, porém, conhecer profundamente a evolução dessas políticas, entendendo o funcionamento das instituições envolvidas em seu desenvolvimento e execução e as interações entre elas, bem como os interesses, as motivações e os conflitos entre os diversos agentes e os demais aspectos políticos e institucionais envolvidos. Portanto, passa a ser também objetivo específico deste trabalho explorar minuciosa e analiticamente a evolução das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco.

Além disso, ao me aprofundar na análise desses processos de aprendizado, com base nos estudos de casos realizados sobre a implementação das políticas industriais dos Estados da Bahia e do Ceará, duas **hipóteses** específicas e complementares são levantadas neste trabalho. 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 políticos¹ envolvidos nesse processo, 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 é acentuado, favorecendo o desenvolvimento mais rápido do primeiro em detrimento do segundo. Conseqüentemente, é também objetivo específico deste trabalho inferir sobre a validade destas hipóteses. Dessa forma, ao passo que esta pesquisa avança sobre essas hipóteses, ela poderia ser enquadrada também no que Van Evera (1997) chamaria de uma “*theory-proposing dissertation*”.² Entendendo que, seguindo a definição do autor, isso não significa, obrigatoriamente, que me aventurarei em tentar propor e testar teorias completamente novas, mas que procurarei oferecer exemplos para ilustrar essas hipóteses e demonstrar sua plausibilidade, ressaltando ainda que não serão realizados “testes empíricos fortes”, ou seja, ela não tem a pretensão de ser também uma “*theory-testing dissertation*”.

Para atingir esses objetivos - geral e específicos -, além de extensa revisão da literatura sobre aprendizado nas organizações e sobre ‘guerras fiscais’ (e ainda sobre política industrial, desenvolvimento econômico, políticas públicas e áreas afins), foram realizados também estudos de casos em três estados brasileiros que tem feito uso intensivo de ‘políticas industriais descentralizadas’ desde o início da década de 90: Bahia, Ceará e Pernambuco. O método de estudo de caso foi escolhido porque, normalmente, fornece evidências decisivas a favor ou contra teorias políticas ou institucionais. Além disso, acredito que esse método é o que melhor se adapta à natureza desorganizada e ‘fluida’ das informações envolvidas nesta pesquisa, que são essencialmente qualitativas. A escolha dos estados da

¹ Tanto dos grupos de interesse envolvidos nos processos de negociação e barganha política como as instituições que disputam posições dentro dos governos.

² Van Evera (1997) aponta a existência de pelo menos sete tipos ideais de teses em ciência política, mas que, de certa forma, podem ser extrapolados para as ciências sociais em geral. São eles: *theory-proposing dissertation*; *theory-testing dissertation*; *literature-assessing dissertation*; *policy-evaluative* ou *policy-prescriptive dissertation*; *historical explanatory dissertation*; *historical evaluative dissertation* e *predictive dissertation*. Cabe lembrar que a maioria das teses são de fato híbridos desses tipos ideais.

Bahia, do Ceará e de Pernambuco para desenvolver esses estudos de casos foi motivada por serem esses os três principais estados da Região Nordeste³ e, conseqüentemente, serem o *locus* preferencial para os investimentos que migraram para a região a partir dos anos 90, dando escala a suas políticas de atração de indústrias. Além disso, eles apresentam níveis equivalentes de desenvolvimento sócio-econômico⁴ e aparatos burocráticos estaduais com densidade e qualificação similares.

As evidências preliminares dos estudos de casos nesses estados ajudaram a despertar para a importância do tema, a elaborar os objetivos e, também, a construir as hipóteses desta pesquisa. No desenvolver da pesquisa, os casos foram explorados em maior profundidade para buscar evidências que apontem para a validade dessas hipóteses e subsidiar a consecução dos objetivos. Portanto, foi utilizado nesses estudos de caso o que Van Evera (1997) denomina de método de “*process tracing*”⁵, ou seja, explorei 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 verificar se e como os processos de aprendizado na implementação dessas políticas realmente ocorriam e se e como influenciavam suas evoluções, assimilando inclusive como os aspectos políticos e institucionais atuavam nesses processos.

No desenvolvimento desses estudos de casos, foram utilizados dois instrumentos principais de pesquisa: pesquisa documental e realização de entrevistas semi-estruturadas com os principais atores envolvidos no processo de implementação das políticas estudadas. No que se refere à pesquisa documental, as principais fontes de informação foram, primeiramente, a legislação sobre as políticas de incentivos fiscais dos estados e, em segundo lugar, seus planos de governo e seus relatórios de execução orçamentária.

³ Esses estados juntos representaram 67,1% do PIB Nordestino em 2001 (Fonte:IBGE).

⁴ Hoje, a Bahia é o mais desenvolvido economicamente dos três estados. Em 2001, foi responsável por 33,21% do PIB do Nordeste, contra 20,17% de Pernambuco e 13,72% do Ceará.

⁵ Segundo Van Evera (1997), os pesquisadores podem usar quatro métodos básicos para inferir teorias de estudos de casos: *controlled comparison*; *congruence procedures*, *process tracing* e o *Delphi method*. No método de *process tracing*, o pesquisador “*traces backward the causal process that produces the case outcome, at each stage inferring from the context what caused each cause. If this backward process-trace succeeds, it leads the investigator back to a prime cause.*” (Van Evera, 1997, p.70)

Cabe indagar que tipo de informação relevante para esta pesquisa foi obtido desses documentos. Analisá-los ao longo do tempo mostrou-se bastante útil como um ponto de partida para entender alguns aspectos importantes da evolução das políticas em foco. Por meio do estudo da legislação – leis, decretos e atos normativos – foi possível identificar pistas sobre: a evolução e as reformas dessas políticas, que setores foram considerados prioritários, que tipos de mecanismos de política foram usados e que atores estiveram envolvidos, além de diversas outras informações relevantes. Já os planos de governo e os relatórios de execução orçamentária mostram em que tipo de atividades esses governos estão investindo os recursos públicos e quais suas estratégias prioritárias. O cruzamento das informações desses documentos revelou algumas indicações sobre quais as reais prioridades e estratégias desses governos ao longo do tempo, ou seja, por meio desse tipo de informação foi possível perceber que peso esses governos atribuem às diferentes áreas da administração pública estadual – tais como, educação, saúde, proteção social, infra-estrutura e política industrial, em diferentes períodos. Dessa forma, foi possível ter, *a priori*, alguns indicativos sobre a evolução das estratégias desses governos ao longo do tempo.

Obviamente, as informações extraídas desses documentos nem sempre representaram fielmente a realidade por trás dessas políticas. Além disso, por meio da pesquisa documental não foi possível capturar as motivações, os interesses, os conflitos e outros importantes aspectos políticos e institucionais envolvidos no processo de desenvolvimento e execução dessas políticas, mas ela ajudou a criar um ponto de partida para a utilização do segundo e mais importante instrumento de pesquisa utilizado nesses estudos de casos: as entrevistas. Assim, a fim de entender a dinâmica desse processo entrevistei políticos; funcionários dos governos⁶; representantes de associações de classes empresariais; gerentes e proprietários de empresas atraídas e locais e consultores; entre outros.⁷

⁶ As principais agências governamentais envolvidas na implementação dessas políticas são: Na Bahia: Secretaria de Indústria e Comércio; Secretaria de Planejamento; Secretaria da Fazenda; e a Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA. No Ceará: Secretaria de Desenvolvimento Econômico- SDE; Secretaria de Planejamento e Coordenação; Secretaria da Fazenda; Secretaria de Desenvolvimento Rural e o Instituto de Pesquisas e Estratégia do Ceará - IPECE. Em Pernambuco: Secretaria de Desenvolvimento Econômico- SDE; Secretaria de Planejamento e Coordenação; Secretaria da Fazenda e a Agência de Desenvolvimento de Pernambuco – AD/Diper.

⁷ Veja a lista dos principais entrevistados no Anexo 01.

Por meio do cruzamento dos relatos dos entrevistados entre eles e com outras fontes de informação - tais como as obtidas na pesquisa documental ou na literatura - procurei entender, por exemplo:

- Se, como e em que grau o aprendizado de indivíduos e grupos envolvidos direta ou indiretamente na implementação dessas políticas se transforma em ações concretas dentro do governo.
- Como o aprendizado dessas pessoas ou grupos se transforma em aprendizado organizacional dos governos.
- O que caracteriza esse aprendizado.
- Como ele ocorre nos governos.
- Quem são os agentes envolvidos no processo de aprendizado.
- Como ele é armazenado, difundido e socializado.
- Que fatores o inibem ou estimulam, retardam ou aceleram. Como as lições aprendidas são incorporadas nos processos futuros de desenvolvimento de políticas e por quem.
- Se, como, e que grau as questões políticas influenciam nesse processo.
- Se, como e em que grau as disputas internas no governo (entre pessoas ou agências) influencia nesse processo.
- Que mecanismos podem ser utilizados para fomentar esse aprendizado e transformá-lo em melhores práticas de políticas.
- Que lições gerais podem ser aprendidas dos casos estudados nesta pesquisa.

Antes de concluir este capítulo introdutório, cabe ainda explicitar a delimitação do trabalho e, também, algumas de suas limitações metodológicas. A principal delimitação tem origem na própria natureza multidisciplinar e no enfoque sistêmico característicos da área de engenharia de produção. Nesse sentido, este trabalho, apesar de fazer uso dos conhecimentos de diversas áreas – tais como, economia, ciência política, sociologia e administração, entre outras – não tem a pretensão de contemplar de maneira exaustiva os conhecimentos de qualquer dessas áreas especificamente. A abordagem adotada nesta tese é a de tomar emprestados determinados conhecimentos dessas ciências de forma a permitir uma análise sistêmica e multidisciplinar do objeto de pesquisa.

No que se refere às limitações metodológicas, destacam-se duas. A primeira é a de apenas se explorar em profundidade, nesta pesquisa, o nível dos

estados subnacionais. Assim, apesar de reconhecer a importância do papel do governo federal e de seu relacionamento com os estados no processo de implementação e nos resultados das políticas aqui estudadas, não abordarei em maiores detalhes esse aspecto, pois isso requereria também uma extensão desta pesquisa para o nível nacional, implicando um esforço adicional de pesquisa empírica que vai além das pretensões e das possibilidades deste trabalho.

A segunda limitação metodológica do trabalho é de não ter sido possível, durante a execução da pesquisa de campo, entrevistar um número maior de empresários nos estados da Bahia e de Pernambuco, pois, por um lado, encontrei grande dificuldade de conseguir agendar entrevistas com esses atores e, por outro lado, grande parte das administrações centrais dessas empresas encontram-se em outros estados da federação, principalmente nas regiões Sul e Sudeste do País. Essa limitação dificultou a compreensão da exata participação dos empresários nos processos de aprendizado envolvidos na implementação das políticas industriais desses estados, deixando transparecer, implicitamente, nesse trabalho, uma impressão possivelmente equivocada de que eles desempenham papel secundário nesses processos. Contudo, somente um estudo mais detalhado desse aspecto poderá esclarecer qual a real importância desses atores na implementação dessas políticas.

Esta tese está estruturada em seis capítulos, abrangendo esta introdução e mais cinco outros capítulos. Os Capítulos 2 e 3 apresentam uma contextualização e caracterização do problema e esboçam um referencial teórico de análise para os casos estudados nesta tese. O Capítulo 2 aborda de forma resumida o debate atual sobre o fenômeno que ficou conhecido no Brasil como ‘guerras fiscais’. Nele são expostos os argumentos das duas vertentes – a favor e contra – em relação à utilização das políticas industriais descentralizadas dos estados subnacionais brasileiros. Entretanto, esse Capítulo se propõe a expor o debate de forma imparcial (na medida do possível) e apontar para uma nova e mais construtiva perspectiva para avançar nesse assunto, a do aprendizado. Assim, no Capítulo 3, com o intuito de subsidiar a análise dos processos de aprendizado ocorridos na implementação das políticas públicas estudadas neste trabalho, é desenvolvida uma extensa revisão da literatura contemporânea de várias áreas do conhecimento que tratam da questão do aprendizado como elemento central para aumentar a

efetividade e sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento de empresas, regiões ou até de países. Assim, será discutido o tratamento dado pela literatura de administração de empresas, de sociologia organizacional, de desenvolvimento econômico, de políticas públicas e de áreas afins a essa questão. Nesse Capítulo, estabelece-se um ponto de partida para a construção de um referencial teórico de análise dos processos de aprendizado envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas estudadas neste trabalho.

Já nos Capítulos 4 e 5, são descritos e analisados os resultados dos estudos de casos realizados nesta pesquisa. No capítulo 4, serão discutidos 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. Nesse sentido, serão discutidos os aspectos econômicos, políticos, institucionais e até históricos envolvidos nesse processo em cada estado. Além disso, serão discutidas as principais evidências e fatos estilizados que permeiam os três casos. Nesse Capítulo, abordo o assunto não apenas num nível macro e agregado, mas exploro principalmente o universo das instituições envolvidas no processo, pois é nele que, de fato, ocorre o aprendizado na implementação dessas políticas, que é o objeto desse trabalho. No Capítulo 5, à luz de uma análise crítica da evolução das políticas discutidas no Capítulo 4, apresento uma descrição aprofundada e analítica dos processos de aprendizado envolvidos na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco. Em seguida, discuto como aspectos políticos interagem com processos cognitivos na dinâmica de aprendizagem organizacional desses governos na implementação de suas políticas industriais. Por fim, no Capítulo 6, apresento um resumo das principais conclusões desse trabalho e exploro as principais implicações de políticas que emergem de suas descobertas. Além disso, discuto ainda que teorias gerais ele reforça ou põe em questão e, também, que outras pesquisas podem emergir a partir dos resultados desta tese.