

## **5. Aprendizado organizacional na implementação das políticas de atração de indústrias da Bahia, do Ceará e de Pernambuco: um processo cognitivo e político**

Como visto no Capítulo 2, apesar de algumas exceções, a maioria das análises realizadas sobre as políticas industriais implementadas pelos estados subnacionais brasileiros tem abordado o assunto como a questão das ‘guerras fiscais’, analisando-o sob aspectos predominantemente econômicos, ou apenas tributários. Contudo, essa questão envolve também aspectos políticos e institucionais que dificilmente poderiam ser satisfatoriamente capturados por esse tipo análise. Além disso, como foi visto, essas análises têm negligenciado um aspecto fundamental do processo de implementação dessas políticas: os governos aprendem, as políticas evoluem.

Quando iniciei os estudos de campo desta pesquisa, deparei-me com uma realidade que para mim era contraditória. Por um lado, a maioria dos estudiosos das políticas de atração de investimentos dos estados subnacionais brasileiros argumentava que as suposições necessárias para um território obter ganhos reais com essas políticas eram ‘heróicas e irreais’, pois seria necessário, por exemplo, que os governos desses estados pusessem em prática detalhadas análises dos impactos gerados por cada empreendimento a ser atraído, avaliando cuidadosamente os elementos de custo-benefício envolvidos. Isso era considerado irreal, pois as informações de que os governos dispõem são incompletas e, sobretudo, porque as burocracias desses estados não teriam nem capacidade técnica nem motivação para realizarem essas análises.<sup>1</sup>

Por outro lado, de acordo com as entrevistas preliminares que realizei na Bahia, no Ceará e em Pernambuco, constatei que essa suposição de completa apatia e ineficiência da burocracia governamental desses estados não era uma realidade absoluta, nem generalizável. Nas secretarias, órgãos e agências envolvidas com a formulação, implementação, avaliação e controle dessas políticas, constatei a existência de um proeminente processo de aprendizado de

---

<sup>1</sup> Ex: Cavalcanti e Prado (1998); Arbix (2002), entre outros.

indivíduos e grupos que contrariava a suposição da total incapacidade da burocracia estatal de aperfeiçoar essas políticas. Com base nessa constatação, percebi que um importante aspecto da implementação dessas políticas estava sendo ignorado: **o aprendizado**.

Nesse contexto, acreditei que seria extremamente relevante entender se, como e em que grau esse aprendizado poderia, de fato, interferir na efetividade das políticas industriais desses governos, melhorando a qualidade de seus resultados no curto, médio e longo prazos. No entanto, explorando esse processo (de aprendizado) em maior profundidade, percebi que o aprendizado de indivíduos e grupos isoladamente não parecia garantir uma efetiva mudança nas ações do governo, ou seja, o aprendizado desses indivíduos e grupos nem sempre se transformava em aprendizado organizacional (do governo). Mas, porque isso acontecia? Acredito que está relacionado, principalmente, com os aspectos políticos do processo de aprendizado organizacional dos governos<sup>2</sup> e aos fatos estilizados discutidos no Capítulo anterior.

Portanto, entender esse componente político, bem como a dinâmica e as demais peculiaridades do processo de aprendizado na implementação dessas políticas parece ser elemento chave para descobrir maneiras de aumentar sua efetividade no médio e longo prazo, pois, como foi visto no Capítulo 3, a habilidade de aprender dos governos é crucial no desenvolvimento de estratégias e políticas de desenvolvimento de sucesso. Assim, inicio este Capítulo desenvolvendo uma descrição analítica dos processos de aprendizado envolvidos na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco. Por fim, na seção 5.2, discuto como aspectos políticos interagem com processos cognitivos na dinâmica de aprendizagem organizacional desses governos na implementação de suas políticas de atração de indústrias.

---

<sup>2</sup> Esses aspectos políticos serão explorados na seção 5.2.

## **5.1. Entendendo o processo de aprendizado na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco**

O objetivo geral deste trabalho é descrever e analisar a dinâmica dos processos de aprendizado envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, especificamente das políticas industriais dos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco nos últimos 15 anos, explorando em profundidade os aspectos políticos e institucionais envolvidos nesse processo. Entender esses processos envolve buscar respostas para uma série de questões interrelacionadas, tais como: O que caracteriza esse aprendizado? Como os governos aprendem? Quem aprende? Como esse aprendizado é difundido e socializado? Como ele é armazenado? Nesta seção, baseado nos estudos de casos realizados nesses três estados, tentarei encontrar respostas plausíveis para essas questões.

### **5.1.1. Uma definição operacional de aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas**

Para explorar os processos de aprendizado envolvidos na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, é preciso identificar, inicialmente, o que exatamente estou chamando de aprendizado. Quando é, portanto, que se pode dizer que houve aprendizado organizacional desses governos na implementação de suas políticas industriais?

Como visto no Capítulo 3, para Argyris e Schön (1978) o aprendizado está relacionado à detecção e correção de um erro, ou seja, ele acarreta um processo mudança. Mas, que mudanças nas políticas industriais desses estados podem ser consideradas consequência de aprendizado organizacional dos governos? Por um conceito amplo de aprendizado, quaisquer mudanças nessas políticas poderiam ser vistas como resultado de um aprendizado. O uso desse conceito tão amplo, porém, é muito geral pra ser relevante. Já Huber (1991) argumenta que uma entidade aprende se qualquer de suas unidades adquire conhecimento que seja

potencialmente útil para a organização. Contudo, quando alguma unidade do governo adquire conhecimento nem sempre ele se transforma em mudança nas políticas ou mesmo em melhoria de desempenho dos governos. Como visto no Capítulo 3, dependendo de seu *locus*, esse conhecimento pode ou não estar disponível nos momentos de tomada de decisão em que ele pode ser relevante e, ainda, como constatei nos casos estudados nesta pesquisa, os aspectos políticos podem ou não permitir a utilização efetiva desse conhecimento. Portanto, associar simplesmente aprendizado organizacional dos governos a aquisição de conhecimento por pessoas ou unidades desses governo é, também, um conceito excessivamente amplo pra ser útil.

O caso do Programa Ceará Empreendedor do Governo do Estado do Ceará, por exemplo, ilustra bem o efeito do descompasso entre os *locus* da aquisição do conhecimento e da tomada de decisão no processo de formulação de políticas públicas. No início de 2003, após assumir o governo do Estado, o governador Lúcio Alcântara anuncia como carro chefe da área de desenvolvimento de seu governo o Programa Ceará Empreendedor. Esse programa tem como estratégia principal “o tratamento tributário diferenciado para as microempresas sociais (categoria criada e que recebe isenção fiscal), as microempresas e as empresas de pequeno porte”.<sup>3</sup> Ou seja, o novo programa colocava a questão da redução do ICMS para micro e pequenas empresas (MPEs) como um dos principais instrumentos para iniciar a alavancagem do segmento de MPEs do Estado. Entretanto, no processo de revisão da política industrial do Estado nos anos anteriores,<sup>4</sup> constatou-se que a questão da carga tributária estadual não se configurava em problema relevante para o segmento. Na verdade, a alíquota real do imposto estadual (ICMS) já era bastante reduzida<sup>5</sup> e essas

<sup>3</sup> Fonte: [http://www.sete.ce.gov.br/conheca\\_ceara\\_empreendedor.php](http://www.sete.ce.gov.br/conheca_ceara_empreendedor.php), em 06/05/2004.

<sup>4</sup> Por meio da interação entre algumas agências do governo (SDE, SEPLAN, SEFAZ e CED) e as entidades representativas do segmento de MPEs e, também, dos estudos empíricos realizados pelo Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará (CED) junto a diversos arranjos produtivos locais de MPEs do interior do Estado.

<sup>5</sup> De fato, segundo o DECRETO 24.569/ 97, o ICMS das Microempresas (MEs) e das Empresas de Pequeno Porte no Estado do Ceará (EPPs) é apurado mensalmente sobre o valor total da receita bruta de acordo com os seguintes níveis de cobrança:

1) no caso de ME: 2%, quando esta for < ou = 2.000 UFIR; 3%, quando esta for > 2.000 UFIR.

2) no caso de EPP: 4%, quando esta for < ou = 8000 UFIR; 5%, quando esta for > 8000 UFIR.

Mas, de acordo com os níveis de cobrança do ICMS, o mesmo poderá ser deduzido em até 80% no caso da ME, e até 50% no caso da EPP, a título de crédito, pelas entradas de mercadorias e serviços de transporte e de comunicação contratados no mês (art. 741).

empresas, normalmente, realizavam a maioria de suas operações comerciais sem a emissão de notas fiscais, o que deixava pouca margem para o governo estadual agir nesse frente para incentivar o segmento. Contudo, essa lição não foi assimilada pelos setores do governo que elaboraram o Programa Ceará Empreendedor, que aderiram ao senso comum de que o principal problema das MPEs do Estado seria a elevada carga tributária (inclusive no nível estadual), desviando assim a atenção do programa dos reais problemas das MPEs do Estado. Portanto, resumindo, a aquisição de conhecimento por determinadas pessoas ou unidades do Governo do Ceará não garantiu o aprendizado desse governo na formulação desse Programa, pois aqueles que adquiriram o conhecimento não foram envolvidos no processo de desenvolvimento da política. Mas porque eles não foram envolvidos? Acredito que, nesse caso, as razões estejam relacionadas às disputas por posições e conflitos internos nos governos, que como será visto adiante neste Capítulo, pode filtrar, inibir e até impedir a assimilação organizacional do aprendizado de pessoas ou grupos do governo.

Mas, voltando à questão inicial: o que caracterizaria então esse aprendizado? Como conceituá-lo? Considerando que as definições citadas são muito amplas, na análise dos processos de aprendizado ocorridos na implementação das políticas industriais dos estados em foco, considero mais apropriado utilizar uma definição mais restrita e operacional de aprendizado organizacional dos governos. Portanto, nessa análise, entende-se que ocorre aprendizado organizacional quando o conhecimento adquirido pelas pessoas ou unidades desses governos é armazenado, difundido e socializado de tal forma que afete o processo de tomada de decisão e provoque mudanças nos objetivos, nas metas, no conteúdo, nos programas ou nos instrumentos dessas políticas (ou, em casos extremos, nos próprios paradigmas de políticas).

Um exemplo simples, mas ilustrativo, dessa definição operacional de aprendizado pode ser visto na evolução dos instrumentos usados para operacionalizar os programas de incentivos fiscais nesses estados. Os governos dos três estados, como visto no Capítulo 4, devido a impedimentos legais da legislação brasileira à concessão direta de reduções ou isenções de ICMS,

---

iniciaram seus programas de incentivo a indústria utilizando um mecanismo indireto de subsídio fiscal, por meio de fundos legalmente constituídos que financiavam de forma bastante subsidiada parcelas do ICMS arrecadados pelas empresas beneficiadas. Usando esses fundos, esses governos acreditavam, inicialmente, que contornariam os empecilhos legais e não incorreriam em custos reais para seus tesouros, pois estariam apenas retornando para as empresas atraídas o ICMS por elas recolhido, sem ônus real para os cofres públicos estaduais. No entanto, no decorrer do processo de implementação desses programas, essa hipótese mostrou-se falsa (detecção do ‘erro’) e os governos desses estados passaram a tentar desenvolver outros mecanismos para substituir o mecanismo de incentivo via sistema de financiamento (tentativa de correção do ‘erro’). Entretanto, isso não aconteceu de forma automática. O problema gerado pelo ‘mecanismo de financiamento’ e suas possíveis soluções (mudança para o sistema de crédito presumido ou para o sistema de dilação de prazos) não foram percebidos, assimilados e aceitos por todas as pessoas e instituições nos governos com a mesma convicção e, muito menos, simultaneamente. Esse aprendizado, antes de ser convertido em mudanças dos instrumentos de incentivo fiscal desses governos, teve que ser difundido e socializado entre as partes envolvidas no processo antes de ser assimilado organizacionalmente a ponto de provocar mudanças nos programas de incentivos fiscais.

Na Bahia, por exemplo, alguns anos depois do início da utilização do ‘mecanismo de financiamento’, a Secretaria da Fazenda do Estado - SEFAZ, por meio de estudos internos, percebeu que ele estava, de fato, afetando ‘negativamente’ o fluxo de caixa do tesouro estadual, pois estava ‘engessando’ ainda mais os recursos provenientes de sua principal fontes de arrecadação – O ICMS, dado que aumentavam o volume de recursos destinados a cobrir as vinculações legais desse imposto. Os técnicos e executivos da SEFAZ iniciaram então um processo de difusão e socialização de suas preocupações com as demais partes interessadas, especialmente a secretaria executora da política, a Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração – SICM,<sup>6</sup> almejando conscientizá-las do

---

<sup>6</sup> A SICM, apesar de não abrir mão da utilização desse mecanismo em alguns casos específicos, não foi muito relutante em repensar os mecanismos de incentivo fiscal dos programas de atração de indústrias do Estado, pois ela própria estava interessada em desenvolver mecanismos mais

problema, iniciando um processo de desenvolvimento e negociação de soluções viáveis para eliminá-lo. Como resultado desse processo, outros mecanismos de incentivo foram adotados, testados e desenvolvidos por essas secretarias: o mecanismo de crédito presumido em meados dos anos 90 e, também, o de dilação de prazos, no final daquela década.

### 5.1.2. Quem aprende?

Paralelamente, é importante identificar também os principais agentes envolvidos nesses processos de aprendizado. Saber ‘quem aprende’ é uma questão aparentemente trivial, mas é essencial para se compreender a dinâmica desses processos. Afinal, os diversos agentes aprendem de formas diferentes, possuem interesses próprios e pertencem a esferas distintas do processo de tomada de decisão. Analisando o processo de aprendizado envolvido na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco é possível identificar pelo menos três grupos principais de agentes: as burocracias dos governos estaduais; as elites políticos locais e os consultores externos. Além disso, vale ainda ressaltar que os aprendizados desses grupos não são processos estanques, pelo contrário, eles se influenciam mutuamente.

Na implementação dessas políticas, o nível da burocracia estadual mostra-se como o *locus* principal do aprendizado de caráter técnico, pois é nesse nível que elas - bem como seus ajustes e reformas - são tecnicamente desenhadas, implementadas, testadas e avaliadas. Portanto, como são esses agentes que as elaboram e executam, é nesse nível que o *learning-by-doing* e outras formas de aquisição de conhecimento ocorrem mais acentuadamente. Contudo, como foi visto no Capítulo anterior, as burocracias desses estados não se apresentam como um todo monolítico, homogêneo e apolítico. Nos três estados, observa-se que a capacitação, a motivação, os interesses e a força política desses agentes variam de agência para agência, de gestão para gestão e de período para período. Em

---

eficientes de incentivo, visto que, com o controle da inflação, em 1994, aquele mecanismo estava perdendo seu poder de atração de indústrias.

decorrência dessas variações, o aprendizado dentro dos governos também não acontece de forma uniforme. As taxas de aprendizado também variam entre as diferentes agências; no tempo e, também, de acordo com o contexto político.

Um outro agente importante nesses processos são as elites políticas locais. Primeiro, porque é delas que se originam os atores que, normalmente, tomam as decisões que resultam nas grandes mudanças nos governos, pois as decisões que envolvem mudanças maiores raramente são tomadas no nível da tecnocracia, ou mesmo nos níveis intermediários. Em segundo lugar, porque as elites políticas locais influenciam fortemente o comportamento das burocracias do serviço público desses estados, definindo seu perfil, seu padrão de atuação e suas motivações, afetando, portanto, seu processo de aprendizado.

No Ceará, por exemplo, como visto no Capítulo 4, a postura desenvolvimentista da nova elite política cearense ('os jovens empresários políticos') foi fruto de um longo processo de aprendizado ocorrido no seio do Centro Industrial do Ceará – CIC, pois, ao longo dos anos 70 e 80, o CIC foi palco de importantes debates sobre os problemas econômicos, políticos e sociais do Ceará, do Nordeste e do Brasil. Entre eles, destacam-se as discussões do 'Projeto do III Pólo Industrial do Nordeste' e do 'Programa Estadual de Incentivos para a Promoção Industrial do Ceará', que criaram as bases conceituais e os princípios mecanismos institucionais da política industrial do Estado implantada a partir do início dos anos 90 e vigente até os dias de hoje. Da mesma forma, em Pernambuco, a mudança de postura do governo para uma estratégia mais robusta de incentivo a industrialização só ocorreu no final dos anos 90, após a mudança das elites políticas locais dominantes, apesar do esforço da burocracia do Estado para tentar implementar uma política ativa de atração de indústrias nos anos anteriores.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> No terceiro governo de Miguel Arraes (1995-1998), a burocracia do Estado, especialmente a Secretaria de Indústria e Comércio e sua agência de desenvolvimento (Ad/Diper), fizeram um grande esforço para implementar uma política de atração de indústrias nos moldes do que vinham fazendo Ceará e Bahia desde o início da década de 90, mas, apesar da criação do PRODEPE em 1996, essas agências não conseguiram fazer com que a política industrial de Pernambuco atingisse a escala e a intensidade de seus competidores, pois não conseguiram apoio político suficiente das elites políticas locais dominantes, que priorizavam outra agenda de política. De fato, o grupo político de Miguel Arraes não tinha o apoio ao desenvolvimento industrial do Estado como

No que se refere à influência dessas elites políticas no comportamento das burocracias dos governos estaduais percebe-se que, na Bahia, por exemplo, a formação da burocracia estadual foi fortemente influenciada pelo grupo político de Antônio Carlos Magalhães (ACM) que, para realizar seu projeto de médio e longo prazo, que envolvia a modernização da economia e o crescimento industrial do Estado, necessitava de uma burocracia profissional e qualificada na administração pública estatal. Assim sendo, o Grupo de ACM procurou, em sucessivas gestões, concentrar esforços para dotar a administração pública baiana de instrumentos de racionalidade, privilegiando a eficiência e eficácia administrativa do serviço público estadual.

Processo semelhante ao da Bahia ocorreu no governo do Estado do Ceará no período dominado pelo grupo político de Tasso Jereissati. Já Em Pernambuco, até o final dos anos 90, em um cenário de constante alternância de poder entre grupos políticos antagônicos, imperou entre as elites políticas locais uma postura de total descaso em relação à burocracia estadual, tendo a escassez de investimentos em capacitação de recursos humanos moldado o panorama do serviço público do Estado por várias décadas consecutivas. Pernambuco só começa a esboçar uma tendência de transformação desse quadro a partir da reforma administrativa implementada no primeiro governo de Jarbas Vasconcelos (1999-2002), que iniciou um arrojado programa de profissionalização e qualificação do servidor público estadual.

Um terceiro agente, que tem desempenhado um papel importante no processo de aprendizado na implementação das políticas industriais desses estados, encontra-se, de fato, fora da estrutura formal dos governos: são os consultores empresariais. Esses consultores são agentes externos que, *a priori*, têm a função principal de assessorar os investidores na elaboração de projetos de financiamento e outros requisitos formais para obtenção dos benefícios fiscais-financeiros oferecidos pelos estados. Mas, além disso, eles ajudam os investidores nas negociações com os governos e atuam, também, na prospecção de investimentos para os estados. Como foi visto no Capítulo 4, tanto no Ceará

---

prioridade de seu governo. A mudança para uma postura pró-política industrial só ocorreu com a vitória de Jarbas Vasconcelos para o governo do Estado, em 1999.

como na Bahia e em Pernambuco esses agentes atuam, portanto, na interface entre governos e investidores, intermediando a maioria das interações entre eles.

No que se refere ao processo de aprendizado, esses agentes desempenham papéis ainda mais importantes do que os dois outros citados. Muitas vezes, eles são responsáveis pelo armazenamento, transmissão e difusão de parcela do aprendizado (não codificado) ocorrido no nível das burocracias dos governos. Por um lado, no processo de transição de governos, eles atuam como uma ponte para transferência dos conhecimentos adquiridos e não codificados pelas tecnocracias dos governos que saem para aqueles que assumem a execução das políticas. Por outro lado, eles ajudam na difusão do aprendizado entre as burocracias dos diferentes estados, já que atuam normalmente em mais de um estado e precisam estar informados sobre as vantagens e desvantagens de suas políticas para melhor auxiliar seus clientes - os investidores - nas negociações com os governos estaduais.

### **5.1.3. Como os governos aprendem?**

Por fim, é importante entender também como esses governos têm aprendido no desenvolvimento e execução de suas políticas de atração de indústrias. Os agentes envolvidos no processo - a burocracia, os políticos, os consultores e outros agentes - adquirem novos conhecimentos, o interpretam de acordo com suas realidades, 'ideologias' e interesses e tentam armazená-los, difundir-los e socializá-los dentro do governo de tal forma que eles possam vir a influenciar os processos de tomada de decisão relacionados à formulação e implementação dessas políticas. Mas, como esses agentes adquirem esses novos conhecimentos? Como o aprendizado é armazenado? Como ele é difundido e socializado?

No que se refere à aquisição de conhecimento, observei que, nos estados considerados nesta pesquisa, os agentes envolvidos de forma direta ou indireta na formulação e implementação de suas políticas de atração de indústrias adquirem

conhecimentos de diversas formas e fontes,<sup>8</sup> mas, dentre elas três mecanismos de aprendizado se destacam: o *learning-by-doing*; *learning-by-interacting*<sup>9</sup> e as avaliações e revisões.

Em primeiro lugar, observa-se um processo dinâmico de *learning-by-doing* envolvido na implementação dessas políticas. As pessoas e as instituições envolvidas em sua implementação têm aprendido com suas experiências e tentam usar esse aprendizado para aperfeiçoar e transformar essas políticas em mecanismos mais efetivos de desenvolvimento. Nos três estados, observa-se nitidamente que essas políticas e seus instrumentos vêm sendo incrementalmente calibrados e aperfeiçoados ao longo de toda a década de 90, à medida que as pessoas e instituições desses governos aprendem com os erros e acertos ocorridos em sua implementação. Contudo, como visto no Capítulo 4, essas experiências mostram, também, que existe nas agências que executam diretamente essas políticas uma tendência de crescente especialização no desempenho dessas atividades. Essa especialização é, em parte, fomentada por esse *learning-by-doing*. Esse *learning-by-doing* é um processo cotidiano que ocorre, principalmente, no nível da tecnocracia das instituições governamentais envolvidas diretamente no desenvolvimento e implementação dessas políticas. Por esse motivo, ele tende a promover, principalmente, o aumento da eficiência dessas instituições em sua operacionalização, ou seja, sua orientação dominante é fazer mais e melhor do mesmo.

Além desse *learning-by-doing*, observa-se também que um frutífero aprendizado decorre das inter-relações entre os diversos agentes envolvidos no desenvolvimento, implementação e avaliação e controle dessas políticas (secretarias de indústria e comércio ou de desenvolvimento econômico; agências de desenvolvimento; secretarias da fazenda; secretarias de planejamento etc), ou

---

<sup>8</sup> Como foi visto no Capítulo 3, vários são os mecanismos citados na literatura pelos quais as organizações podem adquirir conhecimento. Elas aprendem, por exemplo, por meio de suas próprias experiências e pela experiência de outras organizações (March, 1988; Huber, 1991), por meio do conhecimento disponível no nascimento da organização (ou seja, o conhecimento de seus criadores); absorvendo componentes que possuem conhecimentos necessários para a organização; observando, pesquisando e avaliando o ambiente da organização e, também, seu desempenho (Huber, 1991). De fato, em maior ou menor grau, todos essas formas de aquisição de conhecimento, também, aparecem nos casos estudados nesta pesquisa.

<sup>9</sup> Tomarei emprestado o termo *learning-by-interacting* de LUNDVALL (1988), oriundo de seus estudos sobre a interação produtor-usuário nos processo de inovação tecnológica.

seja, o *learning-by-interacting*. Esse *learning-by-interacting* ocorre, principalmente, em função da troca de informações e do compartilhamento de experiências entre as tecnocracias das diversas instituições envolvidas no desenvolvimento, implementação e controle da política de atração de indústrias do próprio estado e entre essas e as tecnocracias das instituições similares dos outros estados que também fazem uso dessas políticas e, ainda, com outros setores da sociedade, como universidades e consultorias privadas.

Por exemplo, a experiência do Governo do Ceará de tentar desenvolver medidas de política voltadas para o apoio a arranjos produtivos locais de MPEs como forma de complementar sua política de atração de indústrias inspirou e incentivou o governo baiano a desenvolver também um programa de fomento a APLs de MPEs, resultando na criação da ‘Rede Baiana de Apoio a Arranjos Produtivos Locais’. Isso ocorreu, em parte, em decorrência da interação entre técnicos do Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará – CED e da Agência de Fomento do Estado da Bahia - DESENBAHIA.<sup>10</sup>

Por fim, nas experiências desses estados, um terceiro mecanismo mostrou-se relevante para aquisição de novos conhecimentos e surgimento de novas idéias que contribuíram para promover o aperfeiçoamento dessas políticas: as avaliações e revisões. Nos períodos em que se desenvolveram essas atividades, nos três estados, presenciaram-se momentos de intensa aprendizagem. No desenvolvimento dessas avaliações e revisões os atores nelas envolvidos – tecnocracia dos governos estaduais, consultores externos, entre outros – intensificaram deliberadamente os esforços de reflexão, análise e discussão dessas políticas, trazendo a tona, nesses períodos, lições da literatura e de outras experiências nacionais e internacionais para serem avaliadas, discutidas e, muitas vezes, incorporadas nessas políticas. Além disso, nos períodos em que se realizaram essas atividades, observou-se, ainda, em decorrência de suas operacionalizações, um significativo aumento na interação entre os diversos atores

---

<sup>10</sup> Além dos contatos informais entre técnicos dessas instituições, em diversos momentos da concepção e desenvolvimento do programa baiano de apoio a APLs, desde a fase inicial, foram convidados técnicos do Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará - CED para ir a Salvador relatar a experiência do governo cearense com esse tipo de iniciativa para técnicos das instituições baianas envolvidas com o desenvolvimento de seu programa de apoio a APLs.

e instituições envolvidas no desenvolvimento e execução dessas políticas, reforçando, também, o *learning-by-interacting*.

Entretanto, vale ressaltar que as recomendações resultantes das avaliações realizadas durante o desenvolvimento das políticas de atração de indústrias da Bahia, Ceará e Pernambuco não foram, automática e prontamente, absorvidas e utilizadas de forma direta e imediata por esses governos, mas influenciaram profunda e decisivamente em seus processos de aprendizado e nas evoluções dessas políticas. Assim, em concordância com os achados de Weiss (1998), observou-se, nesses casos, que o uso das avaliações de políticas públicas não se restringe apenas ao uso direto de seus resultados para a tomada de decisão. Ele abrange dimensões mais amplas. Segundo essa autora:

*“many aspects of evaluation can be used - ideas and insights, signals that are sent by the very fact of evaluating, the processes of learning through cooperation with evaluation, the choice of outcome indicators that herald success, even the study design. “Use” encompasses a broad array of effects by multiple classes of users”.* (Weiss, 1998, p.21).<sup>11</sup>

Vale ainda ressaltar que esses dois últimos mecanismos (o *learning-by-interacting* e as avaliações e revisões), diferentemente do *learning-by-doing*, tendem a criar uma tendência à diversificação dessas políticas, visto que eles emergem da interação e contraposição de diferentes visões de mundo, de diferentes perfis técnicos e de diferentes interesses político-institucionais.

Como o conhecimento adquirido por esses agentes (indivíduos ou grupos) se transforma em aprendizado organizacional desses governos e, por conseguinte, em possíveis melhorias de suas políticas? O aprendizado individual - depois de difundido e socializado dentro do governo - é armazenado tanto na memória das pessoas como também em rotinas organizacionais formais e informais<sup>12</sup>, consolidando-se assim em aprendizado institucional. Entretanto, esse processo de

<sup>11</sup> Uma discussão aprofundada sobre o uso das avaliações de políticas públicas encontra-se em Weiss (1981; 1982; 1984 e 1998).

<sup>12</sup> Relembrando que Levitt e March (1988) denominam rotinas organizacionais *“the forms, rules, procedures, conventions, strategies, and technologies around which organizations are constructed and through which they operate. It also includes the structure of beliefs, frameworks, paradigms, codes, cultures, and knowledge that buttress, elaborate, and contradict the formal routines. Routines are independent of the individual actors who execute them and are capable of surviving considerable turnover in individual actors”* (p.320).

difusão, socialização e armazenamento do aprendizado não é automático nem tampouco apolítico. O conhecimento adquirido por indivíduos ou grupos antes de ser assimilado organizacionalmente passa por processos de interpretação política dos diversos atores direta ou indiretamente envolvidos ou afetados pelas mudanças que essas novas idéias podem causar. Portanto, os aspectos políticos desses processos mostraram-se de fundamental importância na evolução das políticas industriais dos três governos estaduais estudados nesta pesquisa, influenciando decisivamente seus processos de aprendizado. Nesse sentido, na seção seguinte analiso detalhadamente o papel desse componente político nos processos de aprendizado envolvidos na implementação dessas políticas.

## 5.2. O componente político do processo de aprendizado

O assunto do aprendizado, como discutido anteriormente, embora pouco estudado na literatura sobre política industrial, encontra-se bastante desenvolvido em outras áreas do conhecimento, como nas literaturas sobre aprendizado organizacional, economia neo-schumpeteriana e *policy learning*. Contudo, como visto no Capítulo 3, nessa literatura, geralmente, considera-se que o ‘bom aprendizado’ ocorre em um clima de abertura em que o comportamento político é minimizado.

Essa suposição é, contudo, bastante questionável. O aprendizado organizacional não pode ser visto como um simples processo cognitivo de indivíduos ou grupos, especialmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas. As experiências de implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco chamam atenção para a importância dos aspectos políticos envolvidos nos processos de aprendizado ocorridos na implementação dessas políticas. Nesse contexto, o aprendizado organizacional mostra-se como um processo no qual aspectos políticos e cognitivos interagem sob as restrições de arranjos institucionais específicos.

Na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, raros foram os casos em que o conhecimento adquirido por

indivíduos ou grupos dos órgãos desses governos foi convertido - sem reduções, alterações ou distorções significativas em sua essência ou sem expressivas defasagens no tempo - em aprendizado organizacional, ou seja, foi armazenado, difundido e socializado dentro desses governos a ponto de afetar seu processo de tomada de decisão e provocar mudanças nessas políticas. Além do processo cognitivo, existem também processos políticos envolvidos. Esses processos tanto podem filtrar, retardar e até mesmo impedir a assimilação organizacional do aprendizado de indivíduos ou de grupos, como, outras vezes, podem até acelerá-la.

Essas experiências mostram que nem a assimilação do conhecimento consagrado pela literatura,<sup>13</sup> nem aquele adquirido ao longo da implementação das políticas por indivíduos ou grupos se traduzem de forma imediata e automática em aprendizado organizacional. As novas idéias antes de serem aceitas ou rejeitadas - parcial ou integralmente - passam por longos e muitas vezes conflituosos processos de negociação e barganha política dentro da estrutura do governo e da sociedade, envolvendo os diferentes grupos de interesses e diferentes coalizões entre eles. O resultado final é um *mix* entre o que foi aprendido pelos indivíduos ou grupos e o que se mostrou politicamente viável ou aceitável naquele momento, dada a configuração de forças internas e externas envolvidas no processo de negociação política. Nesse ambiente, aprendizado, conhecimento ou idéias sem suporte político - independentemente de seus méritos - dificilmente se tornam ações concretas; dificilmente são convertidas em aprendizado organizacional.

Tome-se como exemplo o processo de assimilação - organizacional - pelo governo do Ceará do conhecimento adquirido e acumulado por indivíduos e grupos das agências que participaram do processo de avaliação e revisão de sua política industrial nos primeiros anos da década atual. Como visto no Capítulo 4, no ano 2000 foi realizada uma primeira avaliação da política de atração de indústrias do Estado por uma equipe de consultores externos, servindo de base para uma primeira revisão dessa política. Desse processo resultou uma proposta de um novo modelo para a política de atração de indústrias do Estado. O novo modelo, entre outras coisas, tentava adicionar à política de atração de indústrias

---

<sup>13</sup> Como fomentar o adensamento de cadeias produtivas, aumentando os efeitos 'para frente' e 'para trás' das empresas em suas cadeias; apoiar a formação e fortalecimento de *clusters* locais, priorizar setores mais intensivos em tecnologia e com potencial de 'transbordamentos' para as empresas locais etc.

cearense uma lógica mais elaborada de organização industrial, baseada em lições oriundas da literatura contemporânea de desenvolvimento e de experiências nacionais e internacionais. Nele, a concessão de incentivos passaria a ser, por exemplo, orientada para o adensamento das cadeias produtivas e o fortalecimento dos embriões de *clusters* do Estado, pois, segundo os autores da proposta, à medida que esses fatores fossem fortalecidos, reduzir-se-ia a necessidade de se oferecer incentivos fiscais e seriam criados incentivos não artificiais à fixação desses investimentos no Estado.

Entretanto, esses ‘novos conhecimentos’ – orientação para adensamento das cadeias produtivas e fortalecimento de *clusters* – apesar de estarem em sintonia com a literatura contemporânea e terem sido aceitos e exaustivamente defendidos pelos consultores externos e por alguns setores do Governo, não foram assimilados como aprendizado organizacional (do governo) de forma a se tornarem instrumentos efetivos de mudança na política industrial do Estado naquele momento, não obstante terem entrado na retórica do Governo. A despeito de sua pertinência ou não, esse aprendizado não ocorreu e nem foi transformado em instrumento de mudança porque não havia um ambiente político favorável à sua assimilação, pois essa proposta trazia também uma série de outras medidas que implicariam uma atuação mais moderada do governo na concessão de incentivos fiscais à indústria, gerando um clima político hostil ao novo modelo. Por um lado, a secretaria que executava os programas de incentivos, a SDE, sentia-se ameaçada de perder sua autonomia, discricionariedade e capacidade de atuação na execução da política industrial do Estado. Por sentir-se ameaçada, resistia fortemente ao processo de mudanças que se iniciava. Por outro lado, havia também pressões do setor empresarial – por sua entidade de classe, a FIEC, e também por meio dos consultores privados que atuavam nessa área – para que esse novo modelo fosse abortado, pois ele contrariava diretamente seus interesses, ou seja, restringia e reduzia os incentivos fiscais.<sup>14</sup> Assim, essa nova lógica de

---

<sup>14</sup> Além disso, como visto no Capítulo 4, essa política possui pelo menos dois trunfos que, de certa forma, têm garantido sua sustentabilidade política. Primeiro, ela é utilizada como forma de atender às demandas dos prefeitos e líderes políticos regionais por geração de emprego e renda em seus municípios. Segundo, por meio dela o governo abre um canal de comunicação e interação com os empresários, elemento essencial nos momentos de arrecadação de fundos para financiamento de campanhas.

organização industrial só foi incorporada de fato à política industrial do Estado alguns anos depois, quando esses fatores políticos adversos foram amenizados.

O exemplo acima ilustrou como fatores políticos podem retardar ou até mesmo impedir a socialização e a assimilação organizacional do aprendizado de pessoas ou grupos dentro dos governos, evitando que novas idéias ou conhecimentos venham a se traduzir em mudanças efetivas nas políticas desses governos. No entanto, muitas vezes, os fatores políticos podem também acelerar o processo de aprendizado organizacional nos governos. Em Pernambuco, por exemplo, em 1999, quando ocorreu mais uma alternância de poder entre grupos políticos antagônicos no comando do executivo estadual - saindo Miguel Arraes e entrando Jarbas Vasconcelos – criou-se no Estado um ambiente em que os fatores políticos estimulavam, ao invés de inibir, essa socialização e assimilação organizacional do aprendizado de pessoas ou grupos das agências que lidavam com a política industrial do Estado. O clima era extremamente favorável à absorção de novos conhecimentos e à experimentação de novas idéias.

Havia naquele momento um ambiente político favorável a mudanças e a tecnocracia governamental foi chamada a promover uma reforma abrangente na política de atração de indústrias pernambucana. Nesse contexto, o novo governo iniciou então sua gestão realizando uma ampla reforma no PRODEPE. Na verdade, politicamente, aquela era uma época extremamente propícia a mudanças nesse programa, pois, na campanha eleitoral Jarbas teceu severas críticas à política de desenvolvimento do governo de seu oponente, argumentando que Pernambuco estava sendo extremamente prejudicado pela falta de uma política industrial arrojada e consistente que pudesse competir com as políticas de seus estados vizinhos, principalmente Bahia e Ceará. Além disso, o empresariado local há tempos pressionava o governo por mudanças nessa política, reivindicando as mesmas reduções ou isenções de ICMS dadas pelos estados vizinhos a seus concorrentes, argumentando que se não os recebessem não poderiam concorrer com essas empresas em igualdade de condições. Assim, criou-se nas agências que participavam da formulação e implementação da política industrial do Estado um terreno fértil para o surgimento e experimentação de novas idéias e conhecimentos que pudessem vir a aumentar a efetividade dessa política.

Nessa reforma, consolidada pela Lei Nº 11.675, de 11 de Outubro de 1999, várias foram as inovações adotadas na política industrial do Estado em decorrência desse processo acelerado de aprendizado dos primeiros meses do governo de Jarbas, dentre elas destacam-se: (1) a mudança de postura do governo em relação à política, adotando uma postura mais pró-ativa na atração de investimentos e, também, mais agressiva na concessão de incentivos fiscais; (2) a hierarquização dos incentivos fiscais, privilegiando com maiores incentivos os projetos que promoviam o adensamento e consolidação das cadeias produtivas do estado; (3) o incentivo a atividades não industriais pelo PRODEPE (atração de atividades de comércio importador atacadista de mercadorias do exterior e de centrais de distribuições) e (4) a adoção de um novo mecanismo de incentivo fiscal, o do crédito presumido.

Na realidade, à exceção do item 3, essas mudanças não diferem muito dos itens da agenda de reformas recentes das políticas de atração de indústrias da Bahia e do Ceará, por exemplo. Entretanto, ao contrário do que ocorreu nesses estados, em Pernambuco o processo de cognição e assimilação organizacional desses novos ‘conhecimentos’ e implementação das mudanças que deles se originaram ocorreu de forma bem mais acelerada. Em poucos meses, os órgãos do Estado os adquiriram, armazenaram e socializaram, incorporando-os rapidamente às normas e códigos – formais e informais – que regem as ações do governo na área de desenvolvimento. Resumindo, acredito que o ambiente político favorável a mudanças foi o grande acelerador desse processo, facilitando a absorção e efetivação pelo governo do aprendizado dos indivíduos e grupos de suas agências.

Outro aspecto que parece ter grande influência nos processos de aprendizado ocorridos na implementação das políticas industriais desses estados é o fato de que, como visto no Capítulo 4, os governos não são internamente homogêneos, nem harmônicos. Seus diferentes órgãos, secretarias, agências e instituições competem entre si por melhores posições dentro de sua estrutura formal e informal, lutando por primazia ou apenas pela sobrevivência. Essa disputa dentro do governo desempenha um papel importante no processo de aprendizado, às vezes retardando, outras acelerando o aprendizado organizacional, pois, freqüentemente, essas instituições moldam suas estratégias de ação e orientam a criação de competências, em parte, para se habilitarem para essas disputas internas

e garantirem sua sobrevivência ou primazia. O comportamento dessas instituições – inclusive seu posicionamento nas disputas políticas e ideológicas envolvidas nos processos de mudança – é fortemente influenciado pelas contingências dessas batalhas por posições.

Por exemplo, como visto no Capítulo 4, as secretarias e agências diretamente responsáveis pela implementação das políticas de atração de indústrias dos estados e as secretarias e instituições que desempenhavam funções de avaliação e controle, como as secretarias da fazenda e as secretarias de planejamento, vivenciaram diversos períodos de intensos debates relacionados a essas políticas. Nessas disputas, elas defendiam posições que favorecessem a melhoria de seus indicadores de desempenho e, portanto, sua imagem e poder político dentro dos governos. Como foi visto, a interação entre essas secretarias e agências envolveu um considerável grau de conflito, pois seus ‘indicadores’ eram, de certa forma, contraditórios. As instituições executoras das políticas, *grosso modo*, perseguiram metas relacionadas à quantidade de novas indústrias instaladas no Estado, tendo impactos nos gastos públicos e, também, na arrecadação tributária do Estado. As secretarias da fazenda, por outro lado, privilegiavam medidas que garantissem o equilíbrio fiscal desses estados. Assim, a evolução dessas políticas, entre outras coisas, mostrou-se fortemente influenciada pelos embates entre essas instituições que, como geralmente envolviam questões relacionadas aos custos dessas políticas, acabam enveredando pelo caminho de aperfeiçoar os mecanismos e instrumentos de incentivos fiscais, tornando-os menos onerosos para os Estados.

No caso específico do Ceará, por exemplo, observaram-se também períodos de intensa interação e conflito entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado - SDE e o recém-criado Centro de Estratégias de Desenvolvimento – CED. Esse último, como tinha como elementos centrais de sua missão avaliar, controlar e aperfeiçoar os programas de atração de indústrias do Estado e desenvolver outros tipos de medidas de política que viessem a complementá-los ou até substituí-los no médio e longo prazo, já nasceu em estado de conflito com a SDE, que defendia com todas as suas forças a manutenção - e até intensificação - incondicional dos programas de atração de indústrias via incentivos como estratégia principal de desenvolvimento do Estado. Assim, durante os anos finais

do terceiro mandato de Tasso Jereissati, presenciou-se no Estado um forte embate entre essas instituições que, para defender suas posições e interesses, desenvolveram esforços significativos para se capacitarem para as batalhas técnicas e políticas para definirem os rumos da política de desenvolvimento do Estado. Os resultados dessas disputas foram, portanto, elementos importantes na configuração da direção e da forma de evolução da estratégia de desenvolvimento do governo cearense nos últimos anos, que apesar de ainda se manter fortemente dependente dos programas de incentivos fiscais, já começou a ser incrementada com experiências – ainda que embrionárias – de medidas menos convencionais de política industrial e de desenvolvimento, como apoio a MPEs.

Portanto, as experiências da implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco evidenciam que, pelo menos, dois aspectos importantes, além da dimensão cognitiva, devem ser considerados na análise do processo de aprendizado na implementação de políticas públicas: os processos de negociação e barganha política entre os grupos de interesse envolvidos e as disputas internas das instituições por posições nos governos. Considerar esses aspectos, além de possibilitar um melhor entendimento desse processo, revela a existência de uma estrutura<sup>15</sup> a ele subjacente que acentua significativa e sistematicamente o desequilíbrio do balanço 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. Neste trabalho, denominei o primeiro de ‘aprendizado instrumentalista’<sup>16</sup> e o segundo de ‘aprendizado experimentalista’.<sup>17</sup> Em outras palavras, a dinâmica da dimensão política e das disputas internas por posições nos processos de aprendizado na implementação de políticas públicas pelos governos acentuam o desequilíbrio no balanço entre “*single-loop learning*” e “*double-loop learning*” de Argyris e Schön (1974), ou ainda, entre “*exploitation*” e “*exploration*” de March (1991a). O problema é que aperfeiçoar sistematicamente mais os primeiros em relação aos segundos é,

<sup>15</sup> Entendendo estrutura, seguindo a definição de Senge (1990), como as inter-relações entre variáveis-chaves que influenciam o comportamento ao longo do tempo.

<sup>16</sup> Aquele em que a ênfase está nas técnicas e em como torná-las mais eficientes, que prioriza mudanças incrementais e de curto prazo.

<sup>17</sup> Aquele mais reflexivo, criativo, arriscado e experimentalista, que impacta sobre questões mais estruturais, normativas e de longo prazo.

provavelmente, mais efetivo no curto-prazo, mas potencialmente autodestrutivo no longo-prazo, como visto no Capítulo 3.

A tendência em favor do aprendizado que privilegia a melhoria nos resultados de curto prazo, resulta, principalmente, das necessidades e aspirações predominantemente imediatistas tanto dos grupos de interesse que influenciam o processo de aprendizado organizacional, como também, das instituições governamentais que disputam posições. Ambos, com o objetivo de garantir sua sobrevivência e prosperidade, são geralmente pressionados a obter bons resultados no curto prazo para fortalecer suas posições nas estruturas de poder e, conseqüentemente, aumentar sua influência e seu poder de barganha. Esse é um processo cíclico, retroalimentativo e cumulativo que, de certa forma, pode aprisionar o aprendizado organizacional a um processo de melhorias excessivamente rotineiras e instrumentais. Além disso, como foi visto, a especialização – motivada, entre outras coisas, pelo *learning-by-doing* – das secretarias e agências que implementam diretamente as políticas de atração de indústrias desses estados reforça esse processo.

Resumindo, com base nas evidências institucionais dos processos de aprendizado envolvidos na implementação das políticas industriais dos Estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, constata-se, **primeiro**, 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. **Segundo** que, devido às necessidades e aspirações predominantemente imediatistas dos atores políticos<sup>18</sup> envolvidos nesse processo de aprendizagem, o desequilíbrio entre o ‘aprendizado instrumentalista’ e o ‘aprendizado experimentalista’ é acentuado, favorecendo o desenvolvimento mais rápido do primeiro em detrimento do segundo. Isso pode significar o aumento da efetividade dessas políticas e do sistema no curto-prazo, associada à provável degeneração de sua capacidade de conceber e dar sustentabilidade política às mudanças estruturais necessárias para sua sobrevivência e prosperidade no longo-

---

<sup>18</sup> Tanto dos grupos de interesse envolvidos nos processos de negociação e barganha política como as instituições que disputam posições dentro dos governos.

prazo. Contudo, vale ressaltar que os governos não estariam irremediavelmente presos a essa estrutura, pois, como argumenta Senge (1990), as pessoas como parte das estruturas podem mudá-las.