

6. Conclusões

Nos estudos de casos desta pesquisa, como visto no Capítulo 4, constatei que as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco vão além do simples uso de incentivos fiscais às empresas que desejam neles se instalar. Esses estados têm aperfeiçoado continuamente seus modelos de política de atração de indústrias originais, tentando incorporar aos mecanismos artificiais de incentivos fiscais outros tipos de medidas de política industrial. Eles têm promovido contínuos ajustes e freqüentes reformas em suas políticas, revelando a existência de um importante aprendizado envolvido na implementação dessas políticas, que tem orientado suas evoluções no sentido de aumentar suas efetividades, aperfeiçoando-as e sofisticando-as ao longo de suas implementações.

Portanto, a despeito do importante debate travado hoje no Brasil sobre a efetividade ou não das políticas de atração de indústrias de seus estados subnacionais, neste trabalho optei por abordar o assunto por uma nova perspectiva: a do aprendizado ocorrido na implementação dessas políticas. Essa nova abordagem do problema pode ser um ponto de partida para avançar construtivamente na discussão sobre as intervenções dos governos subnacionais no domínio industrial para além do debate convencional de ‘quem ganha ou quem perde com as guerras fiscais’. Afinal, o desenvolvimento dessas políticas é um processo evolutivo e o aprendizado é, portanto, elemento chave nesse processo. Nesse sentido, persegui como objetivo geral desta tese a descrição e análise aprofundada da dinâmica dos processos de aprendizado envolvidos na implementação de políticas públicas, em particular das políticas de atração de indústrias implementadas pelos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco na última década e meia, explorando minuciosa e analiticamente a evolução dessas políticas e, em especial, os aspectos políticos e institucionais envolvidos nesse processo.

Assim, examinando o processo de aprendizado envolvido na implementação dessas políticas nesses três estados, foi possível identificar pelo menos três grupos principais de agentes que participam ativamente desse processo: as burocracias dos governos estaduais; as elites políticos locais e os

consultores externos. Observei também que esses agentes adquirem ‘novos conhecimentos’ relacionados a essas políticas por meio de três mecanismos principais: o *learning-by-doing*; o *learning-by-interacting* e as avaliações e revisões. Uma questão surgiu, então: 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, consolidando-se assim em aprendizado institucional. Entretanto, esse processo de difusão, socialização e armazenamento do aprendizado não é automático nem tampouco apolítico. Pelo contrário, as experiências estudadas nesta pesquisa mostraram que os novos conhecimentos adquiridos por pessoas ou grupos dos governos, mesmo que já consagrados pela literatura ou pelas experiências de outros governos, antes de serem aceitos ou rejeitados - parcial ou integralmente - passam por longos e muitas vezes conflituosos processos de negociação e barganha política dentro das estruturas dos governos e da sociedade, envolvendo os diferentes grupos de interesses e diferentes coalizões entre eles. 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. 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. Além disso, baseado nesses casos, observei que um outro aspecto que influencia significativamente esses processos é que os diferentes órgãos, agências e instituições dos governos, muitas vezes, competem entre si por melhores posições dentro de sua estrutura formal e informal, lutando por primazia ou apenas pela sobrevivência. Essas disputas dentro dos governos também joga um papel importante no processo de aprendizado, às vezes retardando, outras acelerando o aprendizado organizacional.

Baseadas nessas observações, foram reveladas nesta pesquisa dois achados importantes sobre os processos de aprendizado organizacional (dos governos) ocorridos na implementação das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de

Pernambuco, que, provavelmente, não são privativos desses casos. Em primeiro lugar, constatei que esse aprendizado decorre de processos complexos nos quais aspectos políticos e cognitivos interagem sob as restrições de arranjos institucionais específicos, sendo, também, influenciados pelas disputas entre instituições concorrentes dentro dos governos. Em segundo lugar, observei que, devido às necessidades e anseios 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. Isso pode resultar no aumento da efetividade dessas políticas no curto-prazo, mas pode, também, reduzir a capacidade desses governos de desenvolver e implementar mudanças estruturais porventura necessárias para garantir seu sucesso no longo-prazo.

Portanto, resumidamente, que teorias gerais ou aspectos da literatura corrente este trabalho põe em questão? Que avanços ele proporciona? Na realidade, alguns aspectos de dois corpos de literatura são desafiados pelos achados desta tese. Primeiramente, ela traz uma nova perspectiva de análise - a do aprendizado - para as políticas industriais implementadas pelos estados subnacionais brasileiros, cobertas normalmente pela chamada literatura das “guerras fiscais”. As evidências desta pesquisa mostram que, entre outras coisas, as análises tradicionais desse fenômeno têm negligenciado um aspecto fundamental no processo de implementação dessas políticas: os governos aprendem, as políticas evoluem. Ou seja, o desenvolvimento dessas políticas é um processo evolutivo e seus resultados de curto, médio e longo prazo não são predeterminados pelo seu desenho inicial, mas dependem fortemente do aprendizado ocorrido ao longo de sua implementação. Assim, o sucesso ou fracasso das estratégias de desenvolvimento desses governos estão muito mais relacionados à sua capacidade de aprender do que, propriamente, à sua eficiência atual na execução dessas políticas ou do atual formato delas. Além disso, os estudos de casos desta pesquisa sugerem ainda que a evolução dessas políticas não ocorre de forma perfeitamente racional e coordenada. A dinâmica de funcionamento desses governos na implementação de suas políticas industriais

apresentaram alguns fatos estilizados que parecem desempenhar também um papel fundamental em seus processos de evolução e aprendizado, são eles: as disputas internas nos governos; a especialização das secretarias e agências executoras dos programas de atração de investimentos e um viés para avanços e melhorias predominantemente instrumentais dessas políticas.

A segunda literatura afetada pelos achados desse trabalho é a própria literatura sobre aprendizado nas organizações, tanto os trabalhos sobre aprendizado organizacional desenvolvidos nas áreas de administração de empresas e de sociologia organizacional como também os trabalhos sobre aprendizado nas áreas de desenvolvimento econômico e políticas públicas, tais como os dos economistas neo-schumpeterianos e os dos estudiosos europeus de *'policy-learning'*. Como visto no Capítulo 3, nessa literatura, comumente, considera-se que o 'bom aprendizado' ocorre em um clima de abertura em que o comportamento político é minimizado. Contudo, de acordo com o observado nesta pesquisa, essa suposição é questionável, especialmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas nos governos. Os estudos de casos sobre a 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 sentido, este trabalho avança no entendimento de como esses aspectos políticos - quase inexplorados pela literatura de aprendizado - interferem e condicionam os processos de aprendizado dos governos na implementação de políticas públicas.

Assim, algumas implicações de política emergem deste trabalho. Em uma perspectiva geral, a principal lição que pode ser dele assimilada é que aumentar a habilidade dos governos de aprender a aprender pode ser o caminho mais apropriado para tornar suas estratégias mais efetivas e sustentáveis no médio e longo prazo. Além disso, essa capacidade de aprender deve ser desenvolvida para um contexto em que o comportamento e interesses políticos dos agentes são fatores determinantes no processo de aprendizado, e ignorá-los ou tentar suprimi-los do processo pode ser desastroso. Dessa forma, considerando os achados desta pesquisa sobre a dinâmica dos processos de aprendizado nela estudados, é possível especular sobre possíveis maneiras de aumentar a efetividade desses governos em desenvolver suas capacidades de aprender.

Em primeiro lugar, dada a tendência aqui identificada de haver desequilíbrio entre o ‘aprendizado instrumentalista’ e o ‘aprendizado experimentalista’ nesses governos, é importante implementar medidas deliberadas para tentar amenizar esse desequilíbrio, ou seja, faz-se necessária a adoção de incentivos e instrumentos para fomentar sistematicamente a experimentação de novas idéias e exercitar o constante questionamento das políticas e estratégias vigentes. Nos casos estudados, por exemplo, a realização de avaliações abrangentes das políticas em questão e a criação de *think tanks* foram elementos que contribuíram significativamente para o incremento dessa capacidade de ‘experimentação’ dos governos. Medidas como essas podem ser importantes para aumentar a flexibilidade e adaptabilidade desses governos em ambientes repletos de incertezas e em contínua mutação, como aqueles em que as organizações contemporâneas atuam.

Além disso, como foi visto neste trabalho, por um lado, o *learning-by-doing* nas agências que executam diretamente essas políticas tende também a reforçar uma tendência de crescente especialização no desempenho dessas atividades e a aumentar a resistência dessas agências a mudanças nessas políticas. Por outro lado, o *learning-by-interacting*, contrariamente ao mecanismo anterior, é normalmente inclinado a fomentar a diversificação, visto que ele emerge da interação e contraposição de diferentes visões de mundo, de diferentes perfis técnicos e de diferentes interesses político-institucionais. Portanto, o equilíbrio entre especialização e diversificação no desenvolvimento dessas políticas é também fortemente dependente do balanço entre esses mecanismos de aprendizado. Assim, dado que o *learning-by-doing* ocorre de forma relativamente espontânea, reforçar e sistematizar o *learning-by-interacting* pode ser uma maneira efetiva de promover esse equilíbrio entre ‘especialização’ e ‘diversificação’. Medidas como criar fóruns de discussão sobre essas políticas, incluindo as agências envolvidas direta e indiretamente em sua implementação, bem como os demais atores interessados – a exemplo dos consultores externos, entidades de classe e universidades - e incentivar a criação de grupos de trabalho interinstitucionais para tratar de questões específicas relacionadas a essas políticas - tais como, realização de revisões e criação de novos programas ou mecanismos de política - podem ser mecanismos eficientes para estimular o *learning-by-*

interacting. Essas medidas podem, portanto, ajudar a balancear esses dois elementos, incrementando, também, a capacidade de adaptação desses governos às incertezas contemporâneas.

Outra lição que emerge desse trabalho é que o aumento da habilidade de aprender dos governos não depende apenas de aumentar capacidade de aquisição de conhecimento de indivíduos e grupos dentro do aparato burocrático governamental, mas, também, de criar mecanismos eficientes de difusão, socialização e armazenamento desse aprendizado. Além disso, o aprendizado não ocorre apenas no nível das burocracias das administrações públicas, mas outros agentes também participam do processo, como as elites políticas locais e outros atores externos às estruturas formais dos governos. Assim, existe também a necessidade de se estabelecerem canais eficientes de comunicação e interação entre esses diferentes grupos de agentes, possibilitando o fluxo contínuo de informações entre esses agentes e a conciliação de suas opiniões, prioridades e interesses.

Nesse sentido, que outras pesquisas podem ser estimuladas pelos achados deste trabalho? Várias são as possibilidades que podem emergir a depender dos interesses e interpretação de cada pesquisador, mas acredito que três vertentes de pesquisa são especialmente importantes. Primeiramente, parece-me de fundamental importância ampliar a gama de estudos de casos sobre os processos de aprendizado ocorridos na implementação de políticas públicas, seguindo a mesma linha adotada neste trabalho. Afinal, apesar do método de estudo de casos ser bastante apropriado para inferir elementos teóricos sobre esse tipo de assunto, ele pouco diz sobre as condições requeridas para que suas descobertas sejam válidas. Descobrir essas condições é, portanto, uma tarefa importante. Isso só é possível com a exploração de diversos outros casos além dos estudados nesta pesquisa. Uma segunda vertente que considero importantíssima e que pode complementar valorosamente os resultados desta pesquisa é a extensão comparativa de suas hipóteses e especulações para organizações do setor privado. Terão os processos de aprendizado nessas organizações características semelhantes às verificadas nesta pesquisa para instituições públicas? Principalmente, terá o componente político a mesma importância e impactos similares nos processos de aprendizado dessas organizações? Somente

abrangentes e numerosos estudos nesse tipo de organização poderão responder a essas questões. Por último, e principalmente, um terreno fértil para novas pesquisas que este trabalho faz despertar interesse está relacionado à importância de considerar a heterogeneidade e diversidade de opiniões, crenças e interesses das instituições dentro dos governos - e, também, das pessoas dentro dessas instituições - na análise do comportamento dos governos e da evolução e dos resultados de suas políticas públicas e de suas ações. Como foi visto neste trabalho, essas diferenças muitas vezes levam a conflitos e disputas internas dentro dos governos, influenciando significativamente seu comportamento e, conseqüentemente, os resultados de suas políticas e ações. O aprofundamento analítico dessa questão é de fundamental importância para entender o funcionamento dos governos e os processos de desenvolvimento e implementação de suas políticas. Porém, esse é, ainda, um assunto relativamente inexplorado na literatura de desenvolvimento e políticas públicas. Portanto, acredito que esse é um tema mais que importante para a realização de novas pesquisas, principalmente, por meio da realização inúmeros e aprofundados estudos de casos.

Por fim, vale ainda ressaltar que, além de fornecer uma descrição e análise aprofundada da dinâmica dos processos de aprendizado envolvidos na implementação das políticas de atração de investimentos dos estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, nos últimos 15 anos, esse trabalho fornece, também, um importante histórico analítico da evolução dessas políticas nesse período. Esse histórico contempla, inclusive, uma descrição detalhada do funcionamento das instituições envolvidas no desenvolvimento e execução dessas políticas, das interações entre elas, dos interesses, das motivações e dos conflitos entre os diversos agentes, bem como os demais aspectos políticos e institucionais envolvidos nesse processo. Espero, portanto, que este trabalho possa vir a ser útil, também, para facilitar o aprendizado desses governos, visto que ele oferece uma perspectiva externa e geral da evolução dessas políticas nos três estados, podendo servir como um ponto de partida para aqueles que se aventurarem na importante missão de entendê-las, transformá-las e aperfeiçoá-las.