



Capacidades Estatais em Países Emergentes

o Brasil em perspectiva comparada

Editores

Alexandre de Ávila Gomide

Renato Raul Boschi



O principal objetivo deste livro é produzir e subsidiar novas abordagens para as discussões sobre uma estratégia nacional de desenvolvimento, a qual abrange várias dimensões. No livro são abordadas questões relacionadas com o crescimento econômico, a diversificação da matriz produtiva, a redução da desigualdade social, o aprofundamento da democracia e da participação política, a sustentabilidade ambiental e a inserção internacional do país, como componentes básicos de tal estratégia.

Outro aspecto importante do livro se refere à noção de vantagens institucionais comparativas, numa tentativa de se identificarem os determinantes das capacidades estatais em dimensões centrais, quais sejam: o aparato administrativo do Estado; o sistema político; e os mecanismos de coordenação e relacionamento entre atores estatais e não estatais.

Numa perspectiva comparativa, as questões de pesquisa que orientaram a análise abrangeram as vantagens institucionais do Brasil em relação a outros países emergentes: Rússia, Índia, China e África do Sul (que juntamente com o Brasil formam o grupo BRICS), e Argentina. Examinaram-se as estruturas institucionais de cada país que capacitam os seus governos para implementar determinadas políticas públicas; as variáveis político-institucionais que explicam os diferentes padrões e desempenhos das políticas implementadas; a forma como as capacidades estatais existentes fortalecem as dinâmicas de desenvolvimento; e a maneira como o governo brasileiro pode explorar e aprimorar as capacidades e as vantagens institucionais identificadas.



Capacidades Estatais em Países Emergentes

o Brasil em perspectiva comparada

Editores

Alexandre de Ávila Gomide
Renato Raul Boschi

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro Valdir Moysés Simão



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Paulo Kliass

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Capacidades Estatais em Países Emergentes

o Brasil em perspectiva comparada

Editores

Alexandre de Ávila Gomide
Renato Raul Boschi

ipea

Rio de Janeiro, 2016

Capacidades estatais em países emergentes : o Brasil em perspectiva comparada / Editores Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi. - Rio de Janeiro : Ipea, 2016.
536. p. : gráfs., mapas color.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-265-3

1. Desenvolvimento econômico e social 2. Estado 3. Brasil
Gomide, Alexandre de Ávila II. Boschi, Renato Raul III. Instituto
de Pesquisa Econômica Aplicada

CDD 338.9

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste livro é A descoberta da terra, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1941. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9

AGRADECIMENTOS	11

PARTE I – INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1

CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EM PAÍSES EMERGENTES: (DES)VANTAGENS COMPARATIVAS DO BRASIL	15
Alexandre de Ávila Gomide	

PARTE II – ÁREAS CRÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 2

CAPACIDADE BUROCRÁTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA: QUANDO A POLÍTICA FAZ A DIFERENÇA	51
Celina Souza	

CAPÍTULO 3

RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE E NOVAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ENTRE OS PAÍSES DO BRICS: O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA COM A ÁFRICA DO SUL E A ÍNDIA	105
Eduardo R. Gomes	

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS DE INOVAÇÃO E CAPACIDADES ESTATAIS COMPARADAS: BRASIL, CHINA E ARGENTINA	137
Ana Célia Castro	

CAPÍTULO 5

DILEMAS DE COORDENAÇÃO E CAPACIDADES DO ESTADO PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL: TRAJETÓRIAS E HORIZONTES DA CHINA, DA ÍNDIA E DO BRASIL	171
Ignacio Godinho Delgado	

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA E CAPACIDADES ESTATAIS NOS BRICS.....	219
Carlos Henrique Vieira Santana	

CAPÍTULO 7

CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE COMPARADA DOS PROCESSOS DE COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE GRANDES BARRAGENS (BRASIL, CHINA E ÍNDIA).....	259
Igor Ferraz da Fonseca	

CAPÍTULO 8

CAPACIDADES ESTATAIS, TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL: ÁFRICA DO SUL, ARGENTINA E BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA.....	291
Arnaldo Provasi Lanzara	

CAPÍTULO 9

A EMERGÊNCIA E A CONSOLIDAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL, NA ARGENTINA E NA ÁFRICA DO SUL.....	325
Renata Miranda Bichir	

CAPÍTULO 10

CAPACIDADES ESTATAIS COMPARADAS: A CHINA E A REFORMA DO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO	361
Anna Jaguaribe	

CAPÍTULO 11

POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO EM FACE DOS DESAFIOS DO SÉCULO XXI: INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS VOLTADAS PARA A AMPLIAÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR E O APOIO ÀS MULTINACIONAIS BRASILEIRAS	387
Maria Antonieta Leopoldi	

CAPÍTULO 12

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CAPACIDADES ESTATAIS E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL: ÁFRICA DO SUL, BRASIL E CHINA 425

Fátima Anastasia

Luciana Las Casas

CAPÍTULO 13

ESTADO, ATORES PREDOMINANTES E COALIZÕES
PARA O DESENVOLVIMENTO: BRASIL E ARGENTINA
EM PERSPECTIVA COMPARADA 473

Flavio Gaitán

Renato Raul Boschi

PARTE III – CONCLUSÕES

CAPÍTULO 14

A RECUPERAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO
CAPITALISMO GLOBALIZADO 509

Renato Raul Boschi

Flavio Gaitán

NOTAS BIOGRÁFICAS 529

APRESENTAÇÃO

Este livro é resultado de uma agenda de pesquisa que aborda a temática do desenvolvimento como projeto político, tendo como eixo a noção de capacidades estatais. As dificuldades apresentadas pelas forças de mercado em apontar saídas menos dolorosas para a crise reforçam a necessidade de repensar a contribuição do setor público nesta busca.

Muito se debate sobre o papel do Estado na economia e na sociedade, mas pouco se analisa o próprio Estado, especificamente suas capacidades para formular, implementar e avaliar políticas públicas. Este livro visa fornecer elementos para uma discussão mais embasada, ao problematizar as qualidades e as competências que o Estado deve possuir para promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável, em um contexto de capitalismo globalizado e em reconfiguração. Esse novo quadro é resultado tanto do impacto de uma crise sistêmica como de alterações na posição relativa de alguns países em desenvolvimento, com forte papel indutor da China. Utilizando-se de comparações entre o Brasil e um grupo de países emergentes, foram analisadas as vantagens institucionais do Estado brasileiro na produção de políticas em setores e dimensões consideradas estratégicas.

Espera-se que as análises que compõem este volume contribuam para qualificar o debate público, ultrapassando os estreitos limites da oposição entre Estado e mercado, e forneçam elementos conceituais e empíricos para a reflexão sobre os rumos e as perspectivas para o Brasil contemporâneo.

Boa leitura!

Jessé Souza
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

AGRADECIMENTOS

A condução e a conclusão dos trabalhos que deram origem a este livro não teriam sido possíveis sem a participação de várias pessoas e o amparo de algumas instituições. Por isto, agradecemos:

- aos colegas do Ipea Ronaldo Garcia, Roberto Pires, Maria Paula dos Santos, José Celso Cardoso e Alexandre Cunha, pelo apoio e pela colaboração na realização do projeto que resultou nesta publicação;
- aos autores dos capítulos que compõem esta obra, pela participação na equipe de pesquisa que lhe deu origem;
- aos especialistas convidados, que participaram das várias oficinas de trabalho promovidas no decorrer da pesquisa, nomeadamente André Calixtre, Ângela Cotta, Antonio Lassance, Aristides Monteiro, Carlos Mussi, Claudio Amitrano, Esther Dweck, Fábio Sá e Silva, Felix Lopez, Fernanda De Negri, Francisco Gaetani, Jackson De Toni, Joana Alencar, Jorge Abrahão, José Aparecido Ribeiro, Leonardo Rangel, Lucas Ferraz, Luciana Jaccoud, Luís Fernando Tironi, Marcelo Bruto, Marcos Cintra, Miguel Matteo, Paulo Calmon, Pedro Bertone, Rebecca Abers, Ricardo Bacelette e Tania Bacelar;
- aos professores Peter Evans e Fred Block, pela participação no seminário internacional que discutiu os resultados dos trabalhos desta pesquisa;
- ao Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea e ao programa Diagnósticos, Perspectivas e Alternativas para o Desenvolvimento Brasileiro, custeado com recursos do governo brasileiro e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo suporte financeiro ao projeto;
- à Secretaria de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), pelo apoio na realização do seminário internacional que discutiu os resultados deste trabalho; e

- ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/UERJ), pelo apoio institucional na realização deste projeto de pesquisa.

Por fim, gostaríamos de reconhecer o empenho e a qualidade do trabalho da equipe do Editorial do Ipea na revisão, na diagramação e nas demais etapas de finalização deste volume.

Os Editores

PARTE I

Introdução

CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EM PAÍSES EMERGENTES: (DES)VANTAGENS COMPARATIVAS DO BRASIL¹

Alexandre de Ávila Gomide

1 INTRODUÇÃO

O projeto que este livro consolida se inscreve em uma agenda de pesquisa que visa compreender as qualidades, as competências e as habilidades que o Estado deve possuir para promover dinâmicas de desenvolvimento econômico e social em um conjunto de dimensões e setores considerados estratégicos. Neste sentido, busca-se evidenciar as vantagens e as desvantagens do Brasil em relação a países emergentes, extraindo-se elementos para melhorar a efetividade da ação governamental em um conjunto de políticas consideradas críticas para o desenvolvimento nacional.

Muito se debate sobre o papel que o Estado deve desempenhar em prol do desenvolvimento, mas pouco se analisa o próprio Estado, especificamente suas capacidades para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com a sociedade civil. Se se considera que o Estado é um vetor decisivo para a ruptura de padrões e estruturas ineficientes, não se pode deduzir que ele, necessariamente, atuará neste sentido. Para que isto ocorra, há uma série de precondições – que são objeto de discussão deste volume.

Desde Max Weber e Karl Polanyi se reconhece o papel essencial do Estado para o desenvolvimento das economias capitalistas (Block e Evans, 2005). Polanyi, em sua principal obra, *A Grande Transformação*, de 1944, evidenciou que a economia de livre mercado foi produto da ação deliberada do Estado (Polanyi, 2000). Weber, por seu turno, argumentou ao longo de seus escritos que o capitalismo requer, para prosperar, um Estado que repouse sobre um funcionalismo especializado e um direito racional (Bianchi, 2014). Mesmo na tradição econômica ortodoxa, se entende que o Estado tem um papel importante para a superação dos problemas de ação coletiva, assim como para o eficiente funcionamento dos mercados, corrigindo suas “falhas” (Stiglitz, 2000).

1. A seção 2 deste capítulo é de autoria dos técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea Maria Paula Gomes dos Santos e Ricardo Ginicolo Bacelette, a quem o autor mostra-se grato pela valiosa contribuição. O autor agradece também os comentários de Ronaldo Coutinho Garcia e Maria Paula Gomes dos Santos à versão preliminar deste capítulo, eximindo-os, contudo, de quaisquer erros e omissões remanescentes.

Historicamente, entre as décadas de 1930 e 1970 (sobretudo no pós-Guerra), depositou-se sobre o Estado a expectativa de solução dos desafios que supõem o desenvolvimento. Cabia a ele, assim, conduzir o projeto de industrialização como via de superação do atraso econômico e social. Contudo, a mudança de contexto na conjuntura internacional no final dos anos de 1970 e início da década de 1980 (choques do petróleo e crise de liquidez global) levou ao questionamento do papel do Estado no desenvolvimento econômico, e o neoliberalismo se transformou em corrente hegemônica de pensamento, com suas prescrições percebidas como única forma de se adaptar à globalização. De solução, a ação do Estado passou a ser vista como problema (Evans, 1993). Entretanto, no final da década de 1990, o quadro de instabilidade financeira e os altos índices de pobreza e desemprego verificados nos países que aderiram às medidas do Consenso de Washington levaram à perda de legitimidade da agenda do Estado mínimo. A partir daí, pode-se dizer que nenhuma posição sobre qual deve ser o papel do Estado para o desenvolvimento adquiriu hegemonia teórica ou política – sobretudo após a crise financeira mundial de 2008-2009. Rodrik (2007), por exemplo, mostrou que as políticas mais efetivas na construção de trajetórias de desenvolvimento variam de país para país, a depender das instituições locais, dos contextos histórico-políticos etc. Não existiria, dessa forma, apenas uma receita para o desenvolvimento econômico. Porém, firmou-se a ideia de que a capacidade do Estado de identificar problemas, formular e implementar políticas seria essencial nesse processo. A questão, então, passa a ser direcionada às estruturas e às práticas na relação entre Estado, sociedade e mercado que possam sustentar uma sinergia virtuosa para o desenvolvimento (Block e Evans, 2005).

Essa discussão conduz à questão que permeia este livro, sobre quais as capacidades que o Estado deve possuir para ter um papel positivo nos processos de desenvolvimento, para além da correção das falhas de mercado e da oferta de bens públicos. Quais são as características que o próprio Estado deve apresentar e qual o tipo de relação com os agentes privados que ele deve constituir para que sua ação seja efetiva? No que concerne ao Brasil, quais são as vantagens comparativas do país perante outros países emergentes em termos de capacidades estatais?

A literatura mostra que não são consensuais as formas de analisar ou avaliar as capacidades estatais. A escolha metodológica para responder as questões apresentadas não é trivial. Se as capacidades não são um atributo fixo – este ponto será discutido adiante –, entendê-las remete à análise comparativa. Do mesmo modo, a necessidade da contextualização e da produção de conhecimento concreto conduziu a pesquisa para a elaboração de estudos de caso. Assim, foi analisada comparativamente a ação do Estado em áreas e dimensões consideradas estratégicas em países que têm desafios em comum em termos de desenvolvimento. Os capítulos da segunda parte

deste volume tratam das diferentes políticas estudadas, verificando o desempenho relativo do Estado brasileiro em cada uma delas.²

Este capítulo se desenvolve da seguinte maneira. A próxima seção esclarece a motivação para o estudo comparado de países emergentes. A seção 3 apresenta uma breve revisão da noção de capacidades estatais – conceito-chave desta obra. A seção 4 extrai os principais achados dos estudos de caso desenvolvidos neste livro. Finalmente, à guisa de conclusão, a seção 5 destaca algumas vantagens e desvantagens comparativas do Brasil em termos de capacidades estatais.

2 POR QUE COMPARAR PAÍSES EMERGENTES

De acordo com a literatura, emergentes são os Estados que se tornaram atores relevantes no plano global nos últimos anos por apresentarem vigor econômico e condições favoráveis à expansão do capitalismo mundial – amplos territórios, grandes populações e fartos recursos naturais –, além de aspirarem a uma posição relevante na ordem internacional (Soares de Lima, 2012).

A opção pelo estudo comparado de países emergentes parte da convicção de que há desafios comuns a esta categoria de países, no que diz respeito à consecução de projetos em prol do desenvolvimento; e de que a análise destes desafios, bem como das respostas apresentadas por cada país, pode servir tanto para o aprendizado comum quanto para a formulação de estratégias consistentes por parte dos Estados nacionais. Ademais, a compreensão do reequilíbrio de forças na ordem econômica mundial e do papel desempenhado pelo Estado em diferentes paradigmas de desenvolvimento faz-se necessária para a melhor construção de cenários e a prospecção de oportunidades de inserção internacional.

A aposta nos *emergentes* como categoria de análise, contudo, não desconhece a heterogeneidade, ou mesmo a eventual singularidade, das trajetórias nacionais e das estratégias de desenvolvimento em curso nestes países. O que os torna passíveis de comparações é, de um lado, a presença, em todos eles, de desequilíbrios e contradições internas que comprometem seu desenvolvimento; e, de outro, sua disposição comum de exercer um papel mais decisivo na governança global, contribuindo para o fortalecimento de uma ordem internacional multipolar, ancorada em instituições e mecanismos de representação que favoreçam relações mais horizontais entre as nações. A crescente perda de legitimidade do sistema internacional gestado no pós-Guerra, a crise financeira de 2008 e a própria ascensão

2. Quais sejam: proteção social e mercado de trabalho; desenvolvimento industrial e inovação tecnológica; infraestrutura energética e licenciamento ambiental; e inserção e cooperação internacional. Além dessas, a pesquisa elegeu como objeto de estudo as competências das burocracias públicas, as relações entre Estado e sociedade, e o papel das coalizões políticas de apoio para a formulação e execução de estratégias de desenvolvimento. Ver também o capítulo 14 deste volume, de Renato Boschi e Flavio Gaitán, que traz uma problematização acerca do papel estratégico para o desenvolvimento de cada uma das políticas estudadas.

da China como potência econômica teriam sido, neste sentido, fatores cruciais a favorecer a construção desta nova ordem (Reis, 2012; Fonseca Júnior, 2012; Soares de Lima, 2012).

Os estudos aqui apresentados envolvem os Brics – acrônimo que reuniu inicialmente Brasil, Rússia, Índia e China, incorporando posteriormente a África do Sul – e também a Argentina. Os Brics têm avançado em diversas iniciativas conjuntas no campo internacional, como atesta a criação recente do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), ou Banco do BRICS, projetado para ser uma alternativa ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) no financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento dos cinco sócios, assim como de outros países emergentes. Por sua vez, a Argentina mereceu lugar em função de seu papel destacado na economia e na política regional latino-americana, além de constituir o terceiro maior parceiro comercial do Brasil e o segundo maior destino dos investimentos estrangeiros realizados por empresas brasileiras.

Os BRICS, entretanto, não se constituem como um bloco de Estados em que todos os seus interesses convergem. Por exemplo, se o Brasil, a Índia e a África do Sul defendem a reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) para se alargar o número de membros permanentes (porventura eles próprios), a Rússia e a China não defendem esta reforma, evitando talvez criar novos competidores no sistema internacional.

Outras diferenças entre esses países são evidentes, seja pelo tamanho de cada economia individualmente, seja pelos diferentes regimes políticos que adotam, ou mesmo em virtude de suas divergências quanto a um certo número de tópicos de interesse estratégico no âmbito global. A tabela 1 apresenta alguns dados que oferecem um panorama destas diferenças.

Em que pesem suas diferenças, os países dos BRICS têm semelhanças e perspectivas compartilhadas. Todos são países em desenvolvimento, ainda que subsistam assimetrias entre eles, além de terem interesses comuns para a construção de uma agenda de cooperação multissetorial entre seus membros.

Assim, em face de sua dimensão estratégica, relevância econômica e dinamismo, os países emergentes – sobretudo os BRICS – não podem ser ignorados no cenário mundial. Conforme informações do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil,³ eles respondem por mais de 40% da população mundial e um quarto do PIB global (considerando-se a paridade de poder de compra). Por essa razão, podem ser considerados como uma categoria de análise.

3. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/sobre-o-brics/informacao-sobre-o-brics>.

TABELA 1
BRICS e Argentina: alguns dados estatísticos (2009-2014)

	Unidade	Ano	Brasil	Índia	China	Rússia	África do Sul	Argentina
Território	Km ²	2014	8.515.770	3.287.260	9.562.911	17.098.240	1.219.090	2.780.400
População	Habitantes (milhões)	2014	206,08	1.295,29	1.364,27	143,82	54,02	42,98
População em idade ativa ¹	% da população total	2013	75	56	77	73	56	68
Produto interno bruto (PIB)	US\$ (trilhões)	2014	2,35	2,07	10,36	1,86	0,35	0,54
PIB <i>per capita</i>	US\$	2014	11.385	1.596	7.594	12.736	6.478	12.569
Crescimento do PIB	%	2013	2	7	8	1	2	3
Coefficiente de Gini ²	Índice de 0 a 1	2009-2013	0,547 (2013)	0,339 (2010) ³	0,421 (2013)	0,397 (2009) ³	0,631 (2013)	0,445 (2013)
IDH ⁴	Índice de 0 a 1	2013	0,744	0,586	0,719	0,778	0,658	0,808
IDH – classificação global ⁴	Posição entre 187 países	2012	79	135	91	57	118	49
Distribuição do PIB por setores	Primário	% do PIB	2013	6	18	9	4	7
	Secundário	% do PIB	2013	24	31	44	30	29
	Terciário	% do PIB	2013	70	51	47	60	64

Fonte: World Bank. World Development Indicators. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=ARG&series=&period=>>.

Notas: ¹ Total de população entre 15 e 64 anos, segundo estimativa da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

² Pnud. Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2014>.

³ Quandl. Gini Index By Country. Disponível em: <<https://www.quandl.com/collections/demography/gini-index-by-country>>.

⁴ Pnud. Ranking IDH Global 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>.

3 CAPACIDADES ESTATAIS: UMA BREVE REVISÃO DO CONCEITO

O conceito de capacidades estatais é abrangente e multidimensional, o que pode levar a interpretações intuitivas que carregam consigo o risco de confundir, em vez de elucidar, sua importância para aplicação empírica. De acordo com o *Dicionário Aurélio*, o substantivo “capacidade” está associado à qualidade, habilidade ou aptidão que uma pessoa ou coisa tem de possuir para um determinado fim.⁴ No âmbito desta pesquisa, tal coisa seria o Estado, e a finalidade, o desenvolvimento social e econômico.⁵ Porém, quais seriam as habilidades ou faculdades que o Estado precisa possuir para promover políticas públicas voltadas ao desenvolvimento?

Com base na revisão da literatura, esta seção visa responder essa questão. Ela se inicia com o resgate histórico do conceito para, em seguida, tratar das dimensões associadas à noção, assim como dos seus determinantes.

O conceito de capacidades estatais decorreu dos estudos de sociologia política e economia política acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado ou “boa governança” (Matthews, 2012; Vom Hau, 2012; Cingolani, 2013).⁶

Cingolani (2013) faz um apanhado das definições do conceito presentes em diferentes ramos da literatura. As definições encontradas variam conforme a filiação teórica dos autores e as suas perspectivas normativas sobre o papel do Estado. Conforme a autora, as acepções achadas compreendem um espectro que vai desde visões liberais, como a de Centeno (2002), que associa as capacidades estatais às habilidades do Estado de proteger os direitos de propriedade, garantir contratos e conquistar a credibilidade dos investidores privados, até enunciados mais intervencionistas, como o de Weiss (1998), que vincula o conceito às habilidades do Estado de coordenar transformações industriais para satisfazer o contexto em evolução da concorrência internacional.

No que concerne à história do conceito, Souza (2012) narra que ele decorreu da ideia de autonomia do Estado desenvolvida por autores de linhagem teórica weberiana, no intuito de explicar o papel do Estado nos processos de industrialização

4. De acordo com o *Dicionário Oxford*, a definição do substantivo “capacidade” (em inglês, “capacity”) seria a habilidade ou o poder de fazer algo.

5. O conceito de desenvolvimento é também objeto de disputa (Sen, 2000).

6. Matthews (2012), por exemplo, analisa as implicações da ideia de governança, enquanto resposta teórica aos desafios enfrentados pelo Estado pós-reformas neoliberais, para as capacidades estatais.

tardios.⁷ Para Weber, o Estado, por ser uma associação política com quadro administrativo próprio, que detém o monopólio da coação física legítima dentro de um território (poder de dominação), teria a faculdade de perseguir objetivos que não refletem, necessariamente, as pressões de grupos de interesse ou de classes sociais específicas. É nessa perspectiva que Skocpol (1979) argumenta que o Estado e a sua ação não podem ser reduzidos aos interesses das classes sociais. Para a autora, o Estado seria potencialmente autônomo, sobretudo pelo fato de sua burocracia (ou seu quadro administrativo), como grupo, ter a possibilidade de operar de forma independente (insulada da sociedade) e perseguir objetivos próprios.⁸

O livro organizado por Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985) aborda os mecanismos pelos quais o poder autônomo do Estado opera. Nesse sentido, ganha relevo a noção de capacidades do Estado, associada primeiramente às habilidades de seu corpo administrativo para “implementar as metas oficiais, mesmo diante da oposição real ou potencial de grupos da sociedade ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes” (*op. cit.*, p. 9, tradução nossa). Assim sendo, para o Estado poder agir autonomamente, condição indispensável seria a existência de uma burocracia capaz de implementar, de forma coerente e autônoma, políticas de desenvolvimento.

Evans (1995), posteriormente, veio a ampliar o conceito, ao argumentar que as capacidades do Estado para transformar a estrutura produtiva de um país estariam associadas não só à existência de burocracias racional-legais, autônomas e aptas a atuar de forma coerente, mas também à habilidade destas de se relacionarem com o empresariado privado, obtendo com isso as informações necessárias para formular e implementar planos e estratégias de desenvolvimento econômico. Na competência e na coesão interna da burocracia estatal residiria a condição que impediria que ela fosse capturada por interesses particularistas em sua relação com

7. Deve-se lembrar, no entanto, que autores neomarxistas também trabalharam a questão da autonomia do Estado. Na tradição marxista, o Estado é visto como um mecanismo que reproduz a ordem social para que os interesses da classe dominante sejam protegidos e reforçados. Para o sociólogo marxista Nicos Poulantzas, entretanto, o Estado poderia deter autonomia em relação aos interesses imediatos das frações de classe nas economias capitalistas. Porém, tal autonomia seria relativa, já que a superestrutura (ou as instituições e o poder político) não seria independente da estrutura (isto é, das relações de produção).

8. Porém, como alerta Marques (1997, p. 80): “A autonomia estatal não é uma característica estrutural do Estado capitalista que possa se definir *a priori* (...). Ela varia de caso a caso e, dentro de cada um, de agência para agência. Isso ocorre porque a autonomia é definida em cada situação histórica pelas ‘potencialidades estruturais’ que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção”.

o setor privado.⁹ Surge daí a noção de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*) como elemento-chave para as capacidades estatais.¹⁰

De forma diversa, Mann (1984) associou o poder autônomo dos Estados à capacidade destes de adentrar a sociedade e, com isso, executar suas decisões políticas por todo o território. Este processo, que implica uma relação de cooperação entre os cidadãos e seus governos, ele denominou de poder infraestrutural do Estado (em oposição ao poder despótico, que seria imposto à sociedade). Para Mann, o poder (e a legitimidade) do Estado contemporâneo para governar e implementar suas políticas adviria, sobretudo, desta capacidade de ele interagir com os cidadãos e prover os serviços sociais básicos (Mann, 2008).

Nessa perspectiva, Evans, em trabalhos mais recentes (Evans, 2010; Evans e Heller, 2013), expandiu o conceito de autonomia inserida. Para o autor, uma vez que o desenvolvimento não se restringiria mais apenas à transformação produtiva, mas também à ampliação das capacitações humanas (Sen, 2000), a parceria entre o Estado e o empresariado privado já não seria suficiente para a ação efetiva do Estado – podendo ser até mesmo contraproducente. Se as políticas para a promoção do desenvolvimento humano ganham relevo – isto é, a produção e a distribuição de bens e serviços coletivos (educação, saúde, transporte urbano, segurança pública etc.) –, o Estado deveria se relacionar também com os outros grupos da sociedade civil. Isto ocorreria por meio da construção e da institucionalização de múltiplos canais. Daí, conforme Evans, a importância das instituições deliberativas para garantir a efetiva participação da sociedade nos processos decisórios. Tal relacionamento Estado-sociedade seria fundamental não só para fornecer informações acuradas acerca dos problemas a serem enfrentados, mas também para conquistar o engajamento das populações beneficiárias na implementação dos programas. Em síntese, as capacidades do Estado no século XXI estariam não só associadas à qualidade das burocracias públicas, mas à existência e ao funcionamento efetivo de canais que conectem o aparato político-administrativo do Estado à sociedade civil, conferindo legitimidade e eficácia às suas ações. Estas características aumentariam a faculdade do Estado para mobilizar os atores da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento.¹¹

9. Amsden (2001) mostra que os países bem-sucedidos em seus processos de industrialização acelerada desenvolveram sistemas em que a concessão de benefícios, como subsídios, estivesse condicionada ao desempenho. Para a autora, foram estes mecanismos de controle e reciprocidade que permitiram que as intervenções governamentais não apresentassem os efeitos nocivos do *rent-seeking* e da corrupção.

10. Para Evans (1995), o Estado brasileiro, quando comparado ao da Coreia do Sul e ao do Zaire (atualmente República Democrática do Congo), estaria numa situação intermediária entre as duas categorias analíticas propostas pelo autor. No período e nos setores analisados por Evans, o Estado brasileiro não atuou nem de forma predadora nem propriamente desenvolvimentista. Conforme sua análise, no Brasil atuaram nos projetos de desenvolvimento “bolsões de eficiência burocrática” insulados da patronagem e do clientelismo presentes nas relações do Estado com a sociedade brasileira pré-Constituição Federal de 1988.

11. Para Chang (1999), seriam quatro as funções do Estado em prol do desenvolvimento, para além da promoção da estabilidade macroeconômica: *i)* a provisão de uma visão de futuro; *ii)* a coordenação entre agentes privados, e destes com o Estado, para a realização de investimento; *iii)* a construção de instituições; e *iv)* a administração de conflitos.

O conceito de capacidades estatais pode ser disposto sob a forma de variáveis associadas às atividades exercidas pelo Estado (Cingolani, 2013). Consoante com a literatura sobre o tema, tais atividades poderiam ser abarcadas nas seguintes dimensões: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política.

A capacidade *coercitiva* está associada à função básica do Estado de manter a ordem pública e a defesa do território. Esta dimensão é privilegiada nos estudos sobre os *Estados frágeis*, isto é, países caracterizados pelo fraco poder ou legitimidade de seus Estados para proteger seus cidadãos, deixando-os vulneráveis a eventos de risco, como conflitos internos, violência, fome etc. A capacidade *fiscal*, financeira ou de financiamento enfatiza a faculdade do Estado de extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos para, com isso, financiar seus programas e prover bens e serviços públicos. A capacidade *administrativa* ou burocrática refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas. Condição necessária para tal seria a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários.¹² A dimensão *relacional* diz respeito às habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Desta dimensão adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações.¹³ A dimensão *legal* ou regulatória, por sua vez, refere-se às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores. Está associada à garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como à função dos governos em regular a atividade econômica. Finalmente, a capacidade *política* ou de condução (*steering capacity*) diz respeito ao poder de agenda ou à faculdade dos governos eleitos de fazerem valer suas prioridades. Enfoca, assim, tanto as competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo quanto o poder de veto de atores político-institucionais sobre as decisões do Poder Executivo.

É importante ressaltar que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais. Elas variam no tempo, no espaço e por área de atuação. Um Estado pode ter tido muita capacidade de direção em um passado autoritário, mas vê-la enfraquecida no presente devido à existência de pontos de veto no sistema político. Do mesmo modo, em uma federação, um ente subnacional pode ter mais capacidade fiscal que outro. Por fim, é comum que determinadas agências ou burocracias possuam maiores capacidades administrativas que outras.

12. Esta é uma das dimensões privilegiadas nos estudos sobre os Estados desenvolvimentistas (Evans e Rauch, 1999). Amsden (2001) mostra que a capacidade da burocracia de monitorar o desempenho das políticas industriais e exigir reciprocidade dos benefícios concedidos pelo Estado foi também um fator de sucesso.

13. A dimensão relacional vem sendo privilegiada nos estudos sobre governança, uma vez que o Estado por si só não seria capaz de orientar e implementar as políticas necessárias ao desenvolvimento socioeconômico, sendo necessária a participação de outras partes interessadas, tais como associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e demais organizações da sociedade civil. Nesta dimensão, inclui-se também a capacidade dos governos centrais em articular políticas nacionais em Estados federativos, nos quais as unidades subnacionais detêm autonomia.

Mas, quais seriam os determinantes das capacidades estatais? Na literatura sobre o tema, sobressai a questão sociopolítica, acerca da existência de uma base política e social de apoio às ações do Estado (Gaitán e Boschi, neste volume; Vom Hau, 2012). Tal base, por sua vez, seria a resultante da correlação de forças políticas construída em torno do projeto de desenvolvimento em curso. Para Herrlein (2014), qualquer programa de transformação produtiva e social com vistas à superação do subdesenvolvimento deve ser precedido da definição das equações políticas capazes de lhe dar sustentação. Assim, nesses termos, a efetividade da ação estatal estaria condicionada ao apoio social, por meio de pactos, alianças ou coalizões entre os atores estratégicos, tais como a burocracia estatal, os partidos políticos, os empresários, os trabalhadores organizados e as lideranças populares em torno de objetivos deliberados politicamente (Gaitán e Boschi, neste volume).

Todavia, por mais que o apoio político interno seja indispensável, não se podem desconsiderar os efeitos do sistema internacional sobre as capacidades estatais. Como argumentou Medeiros (2010), os Estados nacionais não são entidades autossuficientes inseridos em um ambiente internacional indiferenciado. É nesse sentido que Vom Hau (2012) argumenta que a globalização econômica afetou negativamente as capacidades estatais dos países em desenvolvimento. Para o autor, a abertura comercial e financeira promovida nas décadas de 1980 e 1990 teria aumentado o poder dos capitais internacionais *vis-à-vis* a autoridade dos Estados nacionais, assim como as imposições dos organismos multilaterais aos países em desenvolvimento. Este fenômeno, associado à internacionalização das empresas e à financeirização das economias nacionais, viria a dificultar a implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento. Da mesma forma, Fiani (2012) indaga qual seria a forma de induzir uma atualização da base tecnológica de uma indústria com forte participação estrangeira quando os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) das empresas multinacionais se concentram em seus países-sede. Além disso, os ajustes fiscais exigidos para o aumento da credibilidade dos países em desenvolvimento diante dos investidores internacionais viriam a diminuir a capacidade de financiamento dos Estados nacionais.¹⁴

Discutem-se também os impactos da democratização nas capacidades estatais. Como se sabe, a democracia exige transparência e controle das ações dos políticos e burocratas, ao mesmo tempo em que tende a incluir mais atores nos processos decisórios. Se, por um lado, este processo tem o potencial de aumentar o poder infraestrutural e as capacidades relacionais do Estado, ampliando a legitimidade

14. Contudo, Vom Hau (2012) alega que a emergência de um mundo multipolar e as consequentes transformações das estruturas de governança global poderiam aumentar as capacidades dos países em desenvolvimento, ao proporcionarem novos espaços de negociação e formas de cooperação técnica e financeira. O Banco dos BRICS, criado em julho de 2014 com o objetivo de financiar projetos de desenvolvimento de países emergentes, poderia ser citado como um exemplo desses novos arranjos e instrumentos de cooperação.

e a efetividade das suas decisões, por outro lado, ele pode levar à fragmentação ou à incoerência das ações (Migdal, 2001¹⁵ *apud* Pereira, 2014).¹⁶ Desta forma, uma democracia pluralista também pode limitar a capacidade do Poder Executivo para tomar e implementar decisões. Ademais, os ciclos eleitorais, ao incentivarem os políticos a apresentar resultados no curto prazo, inibiriam os governos de implementar projetos de caráter estrutural cujos efeitos se perceberiam em longo prazo.

Por fim, mas não menos importante, os legados históricos da formação dos Estados nacionais são fatores condicionantes das capacidades estatais. Para Evans (1993), por exemplo, as conquistas logradas pelos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático (Taiwan, Coreia do Sul e Japão) estariam radicadas em seu passado histórico. Para o autor, o envolvimento em guerras, a dominação estrangeira e os conflitos internos foram experiências que conduziram ao aprendizado social e à conjunção de fatores que deram àqueles Estados condições de conquistarem autonomia. Do mesmo modo, o propósito do desenvolvimento econômico ali era uma condição necessária à afirmação da soberania nacional, constituindo não apenas a base de sustentação da legitimidade social interna, mas também o fundamento material para a manutenção de capacidades defensivas diante de ameaças externas.¹⁷

4 O QUE OS CAPÍTULOS DIZEM

As definições adotadas pelos trabalhos que compõem este livro convergem, dentro da linhagem weberiana ou institucionalista, para a associação do conceito de capacidades estatais com o papel ativo do Estado na definição e na implementação de estratégias de desenvolvimento ou transformação da realidade socioeconômica.

Para Igor Fonseca (neste volume), as capacidades estatais compreendem o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Contudo, ressalta o autor, a capacidade do Estado em uma democracia também dependerá de angariar

15. Migdal, J. S. *State in society: studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2001.

16. Para Migdal (2001 *apud* Pereira, 2014), o processo de implementação de uma política pública se insere em um contexto em que, devido à natureza fragmentada e plural da sociedade, é muito provável a existência de pontos de oposição em relação aos objetivos oficiais. Surgiria, assim, um conflito decorrente do alinhamento entre partes do Estado e grupos sociais para contestar ou para defender certas políticas. Como resposta a este ambiente conflituoso, os governos adotariam uma série de estratégias para garantir seu poder de dominação, tais como a nomeação para cargos-chave a partir de laços de lealdade; a sobreposição de competências entre agências em um mesmo campo; ou a formação de contracoalizes. O resultado seria a diminuição das capacidades estatais, uma vez que tais estratégias causariam a baixa institucionalização das burocracias, diminuindo sua profissionalização. Também ocorreriam incoerências na ação governamental, pois se dificultaria a coordenação interburocrática. Assim, para o autor, as dinâmicas internas do Estado são impactadas pelas relações entre o Estado e os diversos grupos sociais.

17. Conforme Belluzzo (2015), com a Guerra da Coreia e a Revolução Chinesa, os Estados Unidos aceitaram as políticas asiáticas de acelerar o crescimento, como as políticas industriais protecionistas e de direcionamento de crédito (incentivos) às exportações. Além disso, os Estados Unidos abriram seus mercados aos produtos japoneses e sul-coreanos. Ver também Wade (1990).

legitimidade social para suas ações, articulando e intermediando os complexos interesses em disputa (Gomide e Pires, 2014). Neste sentido, os capítulos de Eduardo Gomes e Maria Antonieta Leopoldi (neste volume) reforçam a necessidade da burocracia estatal estabelecer nexos com os atores do mercado e da sociedade, sem cair na “captura” – ou seja, recuperam a ideia da autonomia relativa e da permeabilidade (*embeddedness*) do Estado presente em Evans (1995; 2004; 2008). Do mesmo modo, Renata Bichir (neste volume) entende que as capacidades do Estado derivam não só das competências de formulação e implementação de suas políticas, mas também da construção de apoio à agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes. Para Anna Jaguaribe (neste volume), as capacidades estatais abarcam tanto as burocracias e as instâncias de ação do Estado como a dinâmica de atuação política – isto é, a capacidade de formular políticas, construir e coordenar consensos, e abrir espaços de política pública (*policy spaces*) entre objetivos e oportunidades. De outra forma, a capacidade transformadora da ação estatal depende, em última instância, da relação entre a pertinência da política (objetivos e metas), da condução política e administrativa do processo, e das circunstâncias que a contextualizam (Hausmann e Rodrick, 2003 *apud* Jaguaribe, neste volume).

A ancoragem do conceito de capacidades nessa perspectiva levou os estudos apresentados neste livro a privilegiar as variáveis burocráticas, relacionais e políticas do conceito nas análises realizadas. Destacam-se, a seguir, as contribuições dos autores deste volume em cada uma das dimensões e áreas de política pública abordadas.

4.1 Burocracia pública

Ao analisar a *capacidade burocrática* do governo federal brasileiro em relação ao argentino, Celina Souza (neste volume) conclui que a administração federal brasileira possui hoje a maioria das características de uma burocracia weberiana. A autora explica este fenômeno fazendo uso de variáveis históricas e políticas. No caso brasileiro, as instituições criadas desde a Era Vargas colocaram o Brasil em posição mais vantajosa no sentido da institucionalização de um sistema burocrático. Exemplos nesse sentido estariam na criação de: *i*) instituições sólidas, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país; *ii*) empresas estatais como a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), na década de 1950, que seriam a coluna vertebral de burocracias qualificadas e não sujeitas ao clientelismo e à patronagem; e *iii*) organizações para a capacitação dos quadros técnicos, a exemplo da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, em 1952. Ademais, argumenta a autora, no processo de democratização brasileira da década de 1980, a nova Constituição Federal instituiu a necessidade de concurso público como forma

de recrutamento do serviço público. Tal trajetória foi reforçada por uma série de eventos nas décadas de 1990 e 2000 narrados pela pesquisadora em seu estudo.

Na Argentina, diferentemente, a redemocratização não mudou a forma de recrutamento da burocracia e manteve as mesmas características do passado, com um sistema burocrático que carece dos requisitos weberianos básicos, como a existência de um regime jurídico exclusivo, capaz de estabelecer regras e procedimentos e diminuir incertezas, assim como o recrutamento em bases competitivas baseadas no mérito.¹⁸ Adverte a autora, todavia, que isso não significa que o governo argentino não possua capacidade de formular e implementar políticas, mas que esta capacidade é restrita a políticas consideradas prioritárias pelos que ocupam o Executivo federal.

Contudo, quando a qualidade da burocracia federal brasileira é desagregada em dimensões (recrutamento, formação, promoção interna e prestação de contas), a autora mostra que algumas áreas de política pública ainda apresentariam deficiências, particularmente no que diz respeito à existência de carreiras estáveis. Chama atenção a constatação do estudo de que, na comparação da qualidade da burocracia brasileira em quatro áreas de políticas, quais sejam, ambiental, industrial, de inovação e infraestrutura, esta seria a que apresentaria a pior classificação em termos gerais.

4.2 Relações Estado-sociedade

O trabalho de Gomes (neste volume) privilegiou o aspecto relacional das capacidades estatais ao estudar os canais institucionalizados de *interlocução entre o Estado e a sociedade civil* na formulação de políticas de desenvolvimento. A pesquisa do autor foca exclusivamente nas instituições de representação social extraparlamentares ligadas ao Poder Executivo, designadamente, os conselhos nacionais pluripartites existentes no Brasil, na Índia e na África do Sul. Uma constatação da pesquisa do autor é que tais instâncias emergiram em situações críticas, marcadas por transições ou crises políticas iminentes, que exigiram a criação de canais institucionalizadas de diálogo, articulação e construção de consensos mínimos ou acordos entre setores da sociedade civil e o Estado para a implementação de novas agendas.

Segundo Gomes, o Conselho Nacional de Assessoramento (National Advisory Council – NAC) da Índia foi constituído em um momento de crise sociopolítica e econômica, no contexto de recondução do Partido do Congresso ao poder em coalizão com a esquerda, em 2004. O NAC voltou-se especialmente para a dimensão social desta crise, ao alinhar-se ao movimento mais amplo da sociedade indiana pela efetivação de direitos sociais, especialmente das minorias. O Conselho Nacional de

18. Para Souza (neste volume), diferentemente do Brasil, onde se buscou assegurar a construção de instituições democráticas sólidas por meio da criação de uma burocracia weberiana, a redemocratização na Argentina se concentrou na punição dos crimes cometidos durante a Ditadura Militar. Mudanças na Constituição só ocorreram mais tarde, sem, contudo, alterarem a forma de recrutamento da burocracia pública.

Desenvolvimento Econômico e Trabalho (National Economic Development and Labour Council – Nedlac) da África do Sul, por sua vez, foi também fruto de uma conjuntura crítica, marcada pela transição daquele país para uma democracia, em 1994-1995, depois de uma longa e conflituosa negociação pela extinção do *apartheid*, com os objetivos de harmonização entre as forças políticas e sociais, fortalecimento do capital social e promoção do desenvolvimento do país. Finalmente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (CDES) foi criado em 2003 no contexto da ascensão ao poder no governo federal de uma coalizão oposicionista de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

No entanto, conforme mostra o estudo do autor, tais conselhos foram perdendo seu protagonismo com o passar do tempo e em virtude de mudanças da dinâmica política e institucional. A análise de Gomes indica que o Nedlac vem passando por um desprestígio crescente ao longo dos seus mais de vinte anos de existência. O NAC, por sua vez, foi fechado em maio de 2014, com a vitória de uma coalização de oposição. Por fim, se, no início do governo Lula, o CDES brasileiro teve relevância na formulação e na articulação de agendas, enunciados e diretrizes – como as Cartas de Concertação – para o desenvolvimento de longo prazo, acabou vendo diminuído seu papel e capacidade de intervenção nas ações de governo a partir de 2011.

4.3 Inovação, ciência e tecnologia

No que se refere especificamente aos setores de política pública pesquisados, o capítulo de Ana Célia Castro avalia as capacidades do Estado brasileiro em promover a *inovação tecnológica* das firmas em comparação com a Argentina e a China. O capítulo analisa as capacidades não só de promover o emparelhamento com os países mais avançados, mas também de ultrapassar estes países em certos domínios ou áreas de conhecimento. Em sua análise, a pesquisadora destaca as dimensões políticas (de decisão e direção), burocráticas (formulação e implementação), relacionais (articulação e construção de consensos) e financeiras (de financiamento) das capacidades estatais. Segundo Castro, seria crucial nesta área de política pública a forma de estruturar os consensos sobre as visões de futuro (quais setores devem ser incentivados e promovidos pelo Estado), o que, por sua vez, dependeria: da existência de uma retaguarda de instituições capazes de realizar estudos prospectivos a serem considerados no processo de tomada de decisões; da capacidade de processar os conflitos de interesse; e de um sistema de financiamento enraizado.

Para Castro (também neste volume), o Brasil contaria formalmente com uma complexa e madura arquitetura institucional em seu sistema nacional de inovação – mais ampla que a da Argentina e China –, apropriada para a tomada de decisões, tendo em conta os interesses de diferentes partes. O país também contaria com instituições de financiamento enraizadas e recursos disponíveis, por meio do Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e dos fundos setoriais. A configuração do sistema nacional de inovação argentino se assemelharia à brasileira, estando, entretanto, em um estágio anterior de construção, ao apresentar escassez de recursos humanos e de fontes de financiamento. No caso chinês, paradoxalmente, a arquitetura institucional formal do sistema nacional de inovação não revelaria a capacidade existente de tomada de decisão e muito menos o seu processo de estruturação de consenso acerca da estratégia de inovação a ser adotada.

Segundo a autora, a proximidade entre as agências governamentais brasileiras e as firmas seria pequena quando comparada ao sistema chinês, o que constituiria uma desvantagem. Ademais, não haveria no Brasil a flexibilidade necessária para atender as demandas das empresas por recursos de financiamento, muito menos uma adequada interseção entre a demanda e a oferta de fundos para a inovação. Sobrariam exigências e controles, especialmente por parte dos tribunais de contas, e ainda faltariam empresas para buscar financiamento para a mudança tecnológica. Além disso, as universidades e os institutos de pesquisa brasileiros estariam distantes do núcleo de tomada de decisão, não participando efetivamente das escolhas estratégicas na formulação da política de inovação, e os instrumentos de coordenação e representação dos diversos atores interessados na política atuariam mais em aconselhamento e indicações que na efetiva articulação de interesses e na construção de consensos para a tomada de decisão. Para Castro, as decisões na política de inovação brasileira parecem ser tomadas em esferas limitadas, que não necessariamente têm em conta os interesses em jogo, os quais, no entanto, aparentemente, estariam devidamente representados. Castro assinala que o processo de prospecção tecnológica e de estruturação de consensos sobre prioridades pode vir a ser o calcanhar de aquiles da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira, pois escolhas acertadas na formulação de políticas de inovação mostraram-se essenciais em exemplos históricos de países que tiveram sucesso em suas políticas de desenvolvimento tecnológico.

Diferentemente, o sistema de inovação chinês inverteria a estrutura que caracterizaria tanto o sistema brasileiro quanto o argentino. Nas palavras da autora, “a inovação tecnológica que emergiria estaria no topo do sistema e não na sua base”, pois: a pesquisa público-privada seria o ponto de partida, uma vez que a relação das agências governamentais com as firmas é próxima; os institutos de pesquisa, *think tanks*, universidades e outras entidades comporiam um aparato prospectivo e de aconselhamento para as decisões estratégicas; o processo decisório resultaria de um processo coletivo e estruturado de criação de consensos, por meio de mecanismos de consulta e procedimentos regulares de interlocução com os governos provinciais e outros ministérios, conduzidos pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (Most); e, apesar do sistema chinês não contar com instituições de financiamento enraizadas,

o Most teria mecanismos de coordenação com o sistema bancário para orientar os bancos a promover o financiamento à inovação.

Na mesma toada, o capítulo de Jaguaribe examina a evolução da *política tecnológica* chinesa, do ponto de vista de seus objetivos, governança e visão de futuro. A autora avalia o Sistema Nacional de Inovação chinês sob a ótica das capacidades de formular, coordenar e executar objetivos de política tecnológica. Segundo Jaguaribe, o Estado chinês deteria capacidade de criar coalizões de interesses ou consensos estruturados em torno dos objetivos de política acordados, assim como capacidade de monitorar e avaliar resultados e rever metas e escolhas feitas.

Para Jaguaribe, os programas chineses seriam também singulares pela magnitude dos recursos financeiros de que dispõem; pela coordenação das metas com as políticas macroeconômica, comercial e de investimento estrangeiro; e pela visão prospectiva sobre o papel da China na competição econômica global. A capacidade do Estado chinês de calibrar as instituições, combinada com uma grande descentralização na execução de políticas, faria com que a China se aproximasse de um modelo de capitalismo híbrido em que os papéis do Estado e do mercado estariam em constante mutação.

Segundo a pesquisadora, o processo de planejamento chinês teria sido modificado ao longo dos anos, tornando-se mais estratégico e consultivo, e reforçado por mudanças institucionais que aumentaram a coordenação horizontal do governo. Isto faria com que a política tecnológica da China se movesse por meio de acordos básicos sobre objetivos, meios e fins entre dirigentes e gestores diretamente envolvidos no processo decisório e executivo. Estes acordos adviriam da existência de grupos que se alternam entre academia, centros de pensamento e órgãos de planejamento e, por isso, proporcionariam uma visão política comum sobre as possibilidades internacionais abertas para o país. O planejamento estratégico da política tecnológica na China também estaria dotado de grande flexibilidade decisória no nível regional no momento da execução das políticas, permitindo o surgimento de paradigmas tecnológicos distintos e relações diferenciadas com a economia global.

4.4 Desenvolvimento industrial

O capítulo de Ignácio Delgado discute os dilemas de coordenação e articulação das *políticas industriais* brasileiras recentes (a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2004; a Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008; e o Plano Brasil Maior, de 2011) em relação aos casos indiano e chinês. Para o autor, fundamentalmente, a política industrial brasileira apresentaria contradições com a política macroeconômica, pois, diferentemente da China e da Índia, o Estado brasileiro não preservou o controle sobre o câmbio e os fluxos de capital. Ademais,

Delgado assinala que não se constituiu no Brasil uma instituição coordenadora das políticas de desenvolvimento industrial, apesar de o país contar com poderosas instituições, como o BNDES e a Petrobras. Igualmente, não se consolidaram no país fóruns de articulação entre o Estado e o empresariado capazes de construir consensos para dar suporte às iniciativas a serem desenvolvidas.

Delgado mostra que na China os mecanismos do consenso estruturado (abordados nos capítulos de Castro e Jaguaribe) favoreceriam amplo engajamento dos atores nas políticas definidas. O sistema político chinês e os padrões de articulação entre o Estado e as empresas confeririam ao governo capacidade tanto para a elaboração de políticas de longo prazo quanto para a efetuação das mudanças necessárias na orientação geral definida durante sua implementação.

Na Índia, por seu turno, a dualidade derivada da regulamentação e da informalidade excessivas provenientes da trajetória de equiparação do passado teria subsistido com a inserção internacional crescente. Isto beneficiou os serviços em tecnologia da informação e comunicação (TIC) e alguns poucos segmentos industriais, mas erodiu a capacidade estatal de implementação de políticas ativas, que foram esmaecidas pelo apego à abordagem do “ambiente de negócios” (*doing business*). O autor escreve que o XII Plano Quinquenal indiano (2012-2017) destacou a necessidade de enfrentamento dos *deficit* de implementação do Estado, associados à reduzida coordenação intragovernamental e à inadequada construção de consenso. Na Índia é expressivo o número dos ministérios setoriais, e o trabalho da Comissão de Planejamento indiana não se sustenta em processos e fóruns diversificados para a fixação das diretrizes e a construção de consensos. Apesar das empresas públicas subsistirem com peso importante no PIB, elas não teriam papel estratégico definido. Existiriam, contudo, bancos estatais de investimento e com linhas de financiamento para o capital de risco (*venture capital*).

No Brasil, por sua vez, a descontinuidade das políticas, a ausência de agências coordenadoras de peso, a baixa capacidade de arregimentação das entidades empresariais e a influência significativa das multinacionais e do capital financeiro no meio empresarial arrefeceriam o impacto da política industrial e da resposta empresarial a ela. Conforme Delgado, a descontinuidade das arquiteturas institucionais construídas contribuiria para a pouca efetividade dos fóruns de articulação Estado-empresariado. No que concerne às estruturas de coordenação, a experiência da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) sugere que tal função, para dispor de efetividade, deveria ancorar-se em agências mais robustas de implementação da política industrial – na tradição brasileira, o BNDES e a Petrobras –, ou situar-se próximo ao topo do aparelho de Estado, o que não aconteceu.

O pesquisador conclui apontando que a superação dos dilemas de coordenação é condição indispensável para que o Estado brasileiro tenha capacidade de implementar políticas industriais que aproveitem as janelas de oportunidade e favoreçam o alcance e o domínio de atividades cruciais para que o país possa se inserir de forma consistente na economia mundial.

4.5 Infraestrutura energética e gestão ambiental

No que se refere às políticas de *infraestrutura energética*, o capítulo de Carlos Santana trata dos mecanismos de financiamento, do padrão de coordenação intergovernamental para a implementação dos projetos, e das implicações da estrutura de recrutamento burocrático para a coesão do processo decisório no Brasil, na Rússia, na Índia e na China.

O autor destaca que os quatro países estudados ainda preservam empresas estatais encarregadas da geração de energia – além da iniciativa regulatória e dos recursos financeiros (bancários ou fiscais) para a consecução das políticas. No entanto, destaca as diferenças na capacidade de coordenação dos governos centrais sobre os diversos atores envolvidos (governos subnacionais e empresariado privado) no processo de produção das políticas para o setor.

No texto de Santana, sobressai o papel significativo dos bancos públicos na provisão de crédito para investimento na infraestrutura energética. A predominância dos bancos estatais é absoluta nos casos da Índia e da China, enquanto no Brasil e na Rússia eles lideram a oferta de crédito. Nessa dimensão, o autor procura demonstrar, notadamente para o caso indiano, o crédito bancário como instrumento de coordenação após os processos de desverticalização da década de 1990.

Do ponto de vista das articulações federativas, as reformas orientadas para o mercado nos anos 1990 descentralizaram o processo regulatório nos países estudados, mas foram seguidas do esforço de retomada do papel protagonista do governo central na coordenação da política nos anos 2000. Apesar disso, destaca o autor, este processo foi assimétrico e irregular. Enquanto a Rússia logrou a retomada da capacidade regulatória do governo central como componente intrínseco da própria recomposição do Estado, a China ainda convive com um modelo descentralizado. A Índia seria o exemplo de descoordenação mais severa, com implicações negativas para a sustentação do modelo de crescimento do país, pois as empresas encarregadas são da alçada subnacional, e o mecanismo regulatório não permite ao governo central impor suas diretrizes. O Brasil, entretanto, foi capaz de retomar a capacidade de coordenação no âmbito do governo central a partir do governo Lula.

No que concerne à estrutura de recrutamento burocrático de empresas e órgãos regulatórios, o autor assinala que esta oscila de forma bastante acentuada entre os países. O grau de autonomia das empresas na China e na Índia conferiria

a estas nações margem de manobra na sua configuração burocrática. No entanto, enquanto a China modernizou a estrutura de governança corporativa das empresas e as transformou em gigantes globais, na Índia as empresas estatais são instituições regionais que servem à política de subsídio energético. A estrutura de recrutamento burocrático chinês seria mais isonômica e meritocrática que a indiana. Por seu turno, a Rússia teria restabelecido mecanismos de recrutamento burocrático centralizados, o que garantiria a retomada da autoridade do governo central sobre as esferas subnacionais. No que concerne ao Brasil, ao mesmo tempo que o país possuiria empresas estatais com capacidade burocrática preservada – como a Petrobras –, ainda enfrentaria dificuldades para recuperar a coesão burocrática no setor elétrico, tendo-se em vista a defasagem intergeracional de sua estrutura de quadros.

Em síntese, a análise de Santana indica que o Estado brasileiro retomou suas capacidades de planejamento das políticas para o setor, assim como de coordenação pelo governo federal. O Brasil teria uma estrutura de bancos públicos e empresas estatais (como a Petrobras) bastante desenvolvida, dotando o país de vantagens institucionais comparativas em termos de capacidades estatais. Contudo, as taxas de investimento do país no setor ainda seriam baixas. Ademais, os projetos de infraestrutura no setor podem ser acometidos por constrangimentos institucionais, como a baixa qualidade das burocracias públicas dos governos subnacionais (com os quais o governo federal precisa firmar termos de compromisso para executar projetos), assim como os vetos burocráticos das instituições de controle (internas e externas). Somem-se a isso as dificuldades nos procedimentos para a obtenção dos licenciamentos ambientais, tema abordado pelo capítulo de Fonseca.

Fonseca estuda os procedimentos de *licenciamento ambiental* para a construção de barragens para geração de energia hidrelétrica no Brasil, na Índia e na China. Segundo o autor, por meio da análise da forma pela qual tal procedimento é conduzido nestes países, poder-se-ia avaliar tanto a capacidade de coordenação entre as agências governamentais quanto a relação entre Estado e sociedade civil na produção de políticas neste setor. A existência de competências de coordenação intragovernamental em simultâneo às habilidades de defesa e promoção de direitos minoritários seria, conforme o pesquisador, condição necessária para se levarem a cabo políticas de infraestrutura ambientalmente sustentáveis.

Conforme Fonseca, o licenciamento ambiental significaria um processo intrinsecamente conflituoso, ao envolver a proteção dos direitos dos grupos negativamente afetados pelos projetos e lidar com visões de mundo distintas quanto ao processo de desenvolvimento em curso. Isto se rebateria nos conflitos intraburocráticos entre as agências do setor elétrico, responsáveis pelo planejamento e execução da política, e as de controle ambiental, responsáveis pelo licenciamento.

O autor mostra que, apesar das diferenças na intensidade e nos padrões de interação, existe nos três países estudados uma polarização entre as agências governamentais do setor elétrico e as do setor ambiental. Cada setor contaria com uma coalizão de suporte na sociedade, sendo frequente a existência de alianças entre órgãos do setor ambiental e organizações ambientalistas, assim como alianças entre órgãos do setor elétrico e grupos de interesse econômico.

No caso do Brasil e da Índia, o pesquisador percebe uma assimetria de poder e conflitos entre os diferentes órgãos, sendo os órgãos do setor elétrico os responsáveis pelas decisões mais importantes. Por conseguinte, os órgãos de controle ambiental atuam em medidas de mitigação e compensação de impactos. Na China, por sua vez, embora haja também conflito entre o setor elétrico e o ambiental, a visibilidade dos mecanismos que o condicionam é reduzida, uma vez que muitas fases do processo de licenciamento ocorrem em sigilo. As informações coletadas pelo autor reforçam a percepção de maior grau de coordenação intragovernamental no caso chinês, quando comparado com os demais casos. Deve-se ressaltar, contudo, que não se trata o regime político da China de um caso de democracia liberal.

Fonseca também argumenta que o processo de licenciamento é mais aberto no Brasil, onde a sociedade civil conta com múltiplos canais de veto. Conforme o pesquisador, os procedimentos de licenciamento indianos tinham características semelhantes às dos brasileiros até os anos de 1990. No entanto, reformas na legislação daquele país na primeira década do século XXI tiveram o efeito de simplificar o processo para garantir maior celeridade na construção das grandes barragens. O efeito colateral, entretanto, foi a redução do escopo de atuação da sociedade civil, que tem tido menor capacidade de influenciar os processos. Na China, não existiriam procedimentos formais para a participação da sociedade no licenciamento. A atuação das organizações civis está centrada em redes informais, que buscam angariar apoio de membros influentes no Partido Comunista Chinês (PCC). Contudo, uma vez que a China encontra-se cada vez mais envolvida com negociações internacionais, a busca por legitimidade no campo ambiental tem levado ao fortalecimento de órgãos governamentais nesta área e a uma maior tolerância quanto à mobilização da sociedade civil.

Em síntese, para Fonseca, o governo central indiano apresentaria baixo nível de coordenação burocrática, combinado com um baixo nível de conciliação de interesses da sociedade civil, devido à redução dos canais de relação provocada pela reforma legislativa. Por sua vez, o Estado chinês apresentaria uma alta capacidade burocrática, devido ao sucesso na coordenação executiva, apesar de seus processos de licenciamento serem marcados pela falta de transparência e de controle social. O Estado brasileiro tem caminhado no processo da melhor coordenação entre as agências do setor elétrico e ambiental. No entanto, a polarização entre Estado e

sociedade civil tem aumentado, devido ao programa de ampliação da capacidade de geração de energia elétrica por meio da construção de barragens, e tal polarização se expressaria nos processos de licenciamento ambiental.

4.6 Desenvolvimento social

No que diz respeito ao desenvolvimento social, este livro traz dois capítulos (de Arnaldo Lanzara e Renata Bichir) que analisam comparativamente os *sistemas de proteção social* do Brasil, da Argentina e da África do Sul.

O capítulo de Lanzara aborda as políticas de proteção ao trabalho e de seguridade social contributiva, especialmente os benefícios associados ao emprego formal, tais como o seguro-desemprego e a previdência social. O autor examina, assim, a mobilização destes dispositivos pelos três países em face dos desafios colocados pelos imperativos da competitividade econômica postos pela globalização dos mercados.

O texto de Bichir, por sua vez, dedica-se à análise de programas de proteção social não contributivos ofertados pelos três países no âmbito da assistência social. A autora analisa especialmente as capacidades distintas destes Estados para implementar programas de transferência de renda e articulá-los com os demais serviços e benefícios presentes em suas matrizes de proteção social, a saber: serviços de saúde e assistência social, assim como o acesso à educação e ao emprego.

Lidos em conjunto, esses dois textos oferecem uma visão ampla das escolhas políticas feitas por cada um destes países quanto à provisão da proteção social, bem como da importância dos legados históricos e institucionais para a realização das diferentes escolhas.

A partir desta visão, podem-se identificar três configurações distintas de *regimes de bem-estar social*, os quais, com alguma simplificação, representariam os três tipos de *welfare state* encontrados no modelo de Esping-Andersen (1990): a Argentina representaria o modelo corporativo, em que a proteção social ancora-se principalmente no seguro social, associado ao trabalho assalariado formal; a África do Sul exemplificaria o modelo residual, no qual a proteção estatal dirige-se prioritariamente ao alívio das situações de pobreza extrema e, secundariamente, a salvaguardas contra os riscos do trabalho assalariado; e o Brasil se aproximaria do modelo social-democrático, não só por adotar as duas formas de proteção à renda (seguros sociais e transferências monetárias), mas também por buscar integrar a proteção à renda com um conjunto de serviços de cobertura universal, nas áreas de saúde, assistência social e educação.

No âmbito das relações de trabalho e dos riscos associados ao assalariamento (doença, invalidez, velhice e desemprego), Lanzara (neste volume) argumenta que

Brasil e Argentina dispõem de capacidades mais robustas para garantir a proteção social que a África do Sul, na medida em que contam com marcos regulatórios e instituições que, construídas durante o processo de industrialização daqueles dois países, no início do século XX, alcançaram maturidade, além de grande força simbólica no mundo do trabalho. É o caso, no Brasil, do salário mínimo, da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), da Justiça do Trabalho e da Previdência Social, os quais teriam apresentado, segundo ele, “resiliência” às tentativas de seu desmonte, na década de 1990, como parte das demandas por “ajuste estrutural”.

Na Argentina, embora o “ajuste estrutural” e o desmonte tenham sido efetivados durante os anos comandados por Menem (1990-1999), a volta ao poder do Partido Justicialista (PJ), de inspiração trabalhista, nos anos 2000, re regulou as relações de trabalho, assim como reestatizou seu sistema previdenciário público.

Diferentemente, no atual Estado sul-africano, herdeiro de um longo regime de segregação racial e de grandes iniquidades sociais, persistiriam extremas desigualdades entre os grupos raciais no que se refere ao acesso à educação e aos serviços sociais. Apesar de a África do Sul possuir instituições responsáveis por elaborar e fiscalizar a legislação do trabalho, estas teriam, segundo Lanzara, baixa capacidade para arbitrar o conflito distributivo entre capital e trabalho, ensejando um quadro de desvantagem para os trabalhadores. Da mesma forma, embora o país disponha de um sistema de seguro social contributivo em sua matriz de proteção social, a sua cobertura seria reduzidíssima. Deste conjunto de fatores resultaria um sistema de proteção ao trabalho débil e rarefeito, o que tem levado o Estado a alocar parte significativa de seu gasto social (cerca de 3,5% do PIB) em transferências monetárias não contributivas, as quais destinam-se especialmente a idosos, crianças e pessoas com deficiência. Estes gastos, contudo, não têm resultado, até agora, em quedas expressivas dos níveis de pobreza e extrema pobreza, *vis-à-vis* o que ocorre na Argentina e no Brasil.

Programas de transferência de renda monetária tornaram-se frequentes, na última década, em diversos países em desenvolvimento. Em que pese sua grande importância enquanto estratégia de combate à pobreza daqueles para quem o acesso ao mercado de trabalho inexistente, ou se dá por meio de postos de trabalho precários, tais programas, em diversos casos, são apresentados como alternativa menos custosa e mais “justa” ao seguro social, por atuarem sobre a base da pirâmide de renda. Contudo, a comparação entre os países dá indicações diversas, sugerindo que o combate à pobreza é tão mais bem-sucedido quanto mais amplo for o seu sistema de proteção à renda por meio do seguro social, uma vez que, mais que aliviar a pobreza, estes são capazes de preveni-la.

Entretanto, como sugere Bichir, para ir além do alívio à pobreza e atuar sobre suas diferentes dimensões, a ação intersetorial, por meio da articulação entre

entrega de benefícios monetários e prestação de serviços sociais (públicos, gratuitos e universais), torna-se fundamental. Tal medida, contudo, só tem sido posta em prática, por enquanto, no Brasil.

Segundo Bichir, os três países adotaram programas de transferência monetária direta a partir dos anos 2000, os quais foram organizados segundo a mesma perspectiva de superação dos padrões clientelistas históricos de distribuição de benefícios. Neste sentido, os casos por ela estudados – o Programa Bolsa Família (PBF), do Brasil; a Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), da Argentina; e o Child Support Grant (CSG), da África do Sul – são similares entre si, no que diz respeito ao modelo de entrega dos recursos monetários, a qual é feita pelo governo federal, sem a intermediação de quaisquer outros atores políticos ou sociais. Além disso, todos eles têm mecanismos de avaliação e monitoramento sistemáticos. Contudo, haveria diferenças no que se refere a outras capacidades estatais necessárias ao bom funcionamento e à efetividade desses programas. As capacidades burocráticas de Brasil e África do Sul seriam, conforme a autora, superiores às da Argentina, na medida em que as estruturas que executam os programas contam não só com burocracias treinadas e profissionalizadas, mas com maior força política que no caso argentino. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no Brasil, e a South Africa Social Security Agency (Sassa), na África do Sul, se constituiriam em organizações dedicadas aos programas de transferência de renda. Na Argentina, a AUH foi colocada a cargo da Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), agência ligada ao Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), responsável pela administração do sistema previdenciário, embora o país possua um Ministério do Desenvolvimento Social. Para além de razões fiscais e financeiras para esta alocação, ela refletiria também a fraca consolidação de uma diretriz especificamente socioassistencial e a subordinação do programa de transferência de renda ao conjunto de direitos do trabalhador. Nas palavras de Bichir, a AHU “foi legitimada política e publicamente como uma extensão de direitos que os trabalhadores formais já gozavam” (neste volume).

A principal diferença se refere à capacidade burocrática do MDS brasileiro, que está consolidado como o órgão responsável pelas políticas voltadas para a população mais vulnerável e pela articulação da transferência de renda com outras políticas de desenvolvimento social, como as de educação, saúde e inclusão produtiva, especialmente após o advento do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011. Isto contrasta com a menor capacidade técnica e institucional do programa argentino, que, segundo Bichir, seria muito permeável às influências diretas do mundo da política. No caso sul-africano, também se tem um importante Ministério do Desenvolvimento Social, com uma agência responsável pelo gerenciamento dos programas de transferência de renda (a Sassa). Outra diferença refere-se às capacidades de coordenação intersetorial, na qual se contrasta um caso em que há

instituições formais, porém pouco efetivas – o Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales na Argentina – com outro em que a coordenação interministerial tem ocorrido por meio de redes e estratégias mais informais, contudo mais efetivas – o caso brasileiro. Bichir destaca a relevância do Cadastro Único para Programas Sociais do governo brasileiro como um importante instrumento de coordenação. No programa sul-africano, a autora também observou problemas de coordenação intersetorial e fragmentação de ações.

4.7 Inserção e cooperação internacional

O capítulo de Leopoldi investiga as políticas voltadas para a *internacionalização da economia* no Brasil e na Argentina a partir dos anos de 1990, ou seja, as políticas de comércio exterior e inserção das empresas destes países na economia internacional. A autora enfoca as agências governamentais, os mecanismos de coordenação intraburocráticas e as arenas de diálogo entre governo, empresários e trabalhadores.

Para Leopoldi, as trajetórias que os dois países estudados seguiram no processo de inserção internacional tiveram traços distintos. A abertura comercial, se comum aos dois países, foi feita em ritmo e profundidade diferentes pelos governos brasileiro e argentino. Enquanto na Argentina este processo gerou um impacto desindustrializante, no Brasil o BNDES auxiliou setores ameaçados (calçados, têxtil, máquinas) a se reestruturarem e sobreviverem, pelo menos até a expansão chinesa. Diversamente do caso argentino, em que toda a mudança de paradigma é feita nos dois governos Menem (1989-1999), as reformas no Brasil, que combinaram a política de abertura comercial e financeira com a de privatizações, se desdobram de forma gradual a partir do governo Fernando Collor (1990-1992) até os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). As privatizações de empresas públicas argentinas aconteceram durante o período Menem, sem haver um reposicionamento estatal na estrutura patrimonial das empresas privatizadas, enquanto no Brasil o Estado adquiriu ações nas empresas privatizadas em setores importantes da economia, por meio dos fundos de pensão das estatais e do BNDES Participações (BNDESPAR).

Para a pesquisadora, a criação de instituições e a expansão das agências existentes, que ganham novas funções, foram parte de um processo de mudança incremental que se desdobrou por vários governos no Brasil. A mudança da arquitetura institucional se deu pela transformação das instituições responsáveis pelo financiamento¹⁹ e de ministérios,²⁰ e também pela criação de novas agências e espaços de coordenação e diálogo.²¹ Diferentemente, na Argentina, o processo

19. São elas: o BNDES, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Finep.

20. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e MRE.

21. Tais como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), a ABDI e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

de mudanças foi abrupto, de orientação neoliberal, seguido por contramedidas antiliberais nos governos dos Kirchner. Este processo, conforme Leopoldi, contribuiu para a desorganização da economia e a desarticulação do meio empresarial.

Segundo a pesquisadora, o papel coordenador da Presidência da República e da Casa Civil seria mais proeminente no Brasil, não apenas pela centralidade do Poder Executivo brasileiro, mas pela existência, nas agências federais, de espaços para a representação de interesses, por meio dos conselhos e das câmaras. Nestes espaços, aconteceria a interação da burocracia governamental com grupos de interesse e partidos políticos representados no Congresso Nacional. Por seu turno, o papel da Presidência da República na Argentina tornaria as decisões restritas à figura do presidente e de alguns membros de confiança da burocracia governamental. Em função da inexistência de canais de comunicação, os empresários se relacionariam diretamente com a Presidência e com seus auxiliares mais próximos. Para Leopoldi, faltariam na Argentina canais institucionalizados de mediação dos interesses dos empresários com o governo.

Em relação aos quadros burocráticos e à criação de capacidades estatais nas agências envolvidas nos processos de internacionalização nos dois países, a autora observa novamente diferenças. O Brasil se destacaria por possuir instituições de excelência (Itamaraty e BNDES, entre outras) e grandes empresas que atuam no exterior. Ademais, o país contaria com regulações, mecanismos de financiamento e agências promotoras da exportação e da internacionalização de empresas brasileiras. Na Argentina, por sua vez, não haveria estruturas de carreira e, dada a instabilidade nos governos, os burocratas nomeados pelo critério de lealdade política teriam permanência curta no cargo. Inexistiriam também nos ministérios arenas para estabelecer o diálogo e a mediação de interesse entre atores estratégicos e governo.

Por fim, a pesquisadora conclui ressaltando que as capacidades estatais não seriam condições suficientes para um país conseguir o sucesso de suas políticas, pois, visto apenas por este ângulo, o Brasil sairia da comparação como um caso de sucesso na inserção internacional. Mas os estudos que apontam para o processo de desindustrialização, bem como para a instabilidade da balança comercial, não corroborariam tal conclusão. Para ela, a implementação destas políticas dependeria da sua coordenação com a política macroeconômica doméstica, uma vez que incertezas na esfera econômica suspendem investimentos e bloqueiam as ações para o desenvolvimento. Portanto, apenas a existência de boas instituições não garante a efetivação de políticas de internacionalização como as praticadas pelo Estado brasileiro desde 1990.

O capítulo de Fátima Anastasia e Luciana Las Casas aborda as capacidades estatais organizadas para a promoção da cooperação internacional bilateral entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul, especificamente nas áreas do comércio

exterior e dos direitos humanos. As autoras partem do pressuposto de que a presença de capacidades semelhantes no nível doméstico contribuiria para o desenvolvimento da cooperação entre os Estados no nível internacional.

As autoras identificam tipos de capacidades estatais diferentes nos países estudados. Para elas, Brasil e África do Sul possuiriam instituições políticas mais inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012), sendo casos também de poliarquias (Dahl, 2005).²² Ambos os países apresentariam fortes traços do modelo consensual de democracia (Lijphart, 1999), temperados, no entanto, por características pertinentes ao modelo majoritário. As instituições políticas chinesas seriam extrativas, e seu regime político, autocrático, devido à centralidade e à preponderância do PCC.

As pesquisadoras mostram que as redes de atores e agências da África do Sul e do Brasil, construídas com vistas à concepção e à operacionalização da cooperação internacional nos dois temas (comércio exterior e direitos humanos), apresentam configurações mais sofisticadas, com um número maior de atores e de mecanismos institucionalizados de controle mútuo. Na agenda de comércio exterior, por exemplo, observam similaridades entre as redes que compõem a diáde Brasil e África do Sul, e diferenças no interior da diáde Brasil e China. No que se refere à agenda dos direitos humanos, os contrastes entre as diádes seriam mais expressivos. Enquanto Brasil e África do Sul conferem ao tema importância, na China trata-se de uma não agenda no âmbito do setor público. Concluem, portanto, que em ambos os temas (comércio exterior e direitos humanos), Brasil e África do Sul possuiriam margem muito maior de cooperação que a existente entre Brasil e China.

4.8 Coalizões sociopolíticas

Finalmente, o capítulo de Gaitán e Boschi discute o papel das coalizões políticas para a elaboração e a implementação de estratégias de desenvolvimento socioeconômico – em outras palavras, da união entre atores estratégicos dos setores público e privado em torno de um núcleo definido de políticas. Tais coalizões, conforme os autores, teriam o papel de sustentar a estratégia posta em ação, mas também de obstruir projetos alternativos. Os pesquisadores partem da hipótese de que o processo de desenvolvimento tem uma relação direta com a existência de coalizões de interesses. Citando Leftwich e Hogg (2011), eles afirmam que o sucesso de uma dinâmica de desenvolvimento depende de processos políticos que envolvam diferentes líderes e elites representativas de grupos, organizações e interesses no momento de enfrentar uma série de problemas de comportamento coletivo. Por isso, de acordo com eles, o desenvolvimento representaria um processo de natureza política. Assim, da dinâmica que se estabeleceria entre Estado, instituições e atores

22. Para Acemoglu e Robinson (2012), as instituições políticas das nações seriam classificadas como inclusivas ou extrativas. As primeiras combinariam alto grau de pluralismo com um elevado grau de centralidade do Estado. Por sua vez, as instituições políticas extrativas seriam definidas pela ausência de uma ou ambas as condições.

estratégicos, configurar-se-iam diferentes padrões de desenvolvimento. Ressalte-se que os autores incluem na categoria de ator estratégico aqueles que têm a capacidade de influenciar na formação das políticas públicas, como os empresários privados, os trabalhadores organizados e a elite da burocracia pública. Todavia, no capítulo deste livro, os pesquisadores focam nos dois primeiros.

Gaitán e Boschi utilizam como objeto de análise empírica a tentativa dos governos do Brasil e da Argentina de construir uma agenda neodesenvolvimentista na década de 2000, quando ascendem ao poder nos dois países partidos com base trabalhista. Para eles, tanto na Argentina quanto no Brasil, as administrações da década passada tentaram articular coalizões incluindo a burguesia produtiva e os trabalhadores organizados, de modo a se gerar uma articulação virtuosa entre aumento da demanda agregada – via criação de emprego, melhora dos salários e diferentes programas sociais – e do investimento. Todavia, ambos os governos encontraram uma série de limites para a consolidação dessa estratégia, tais como o poder resiliente do capital financeiro e o viés conservador (e pouco schumpeteriano) do empresariado privado.

No Brasil, a coalizão de governo do presidente Lula não teria apresentado uma grande mudança na relação de poder entre os atores, pois continuou a importância do capital financeiro. Mas, a despeito da continuidade da política macroeconômica de fundo ortodoxo, houve um processo de amadurecimento de uma proposta desenvolvimentista, impulsionada pela combinação de medidas de estímulo ao consumo, criação de emprego, elevação da renda do trabalho e políticas industriais. Na Argentina, por sua vez, a situação de superação da aliança neoliberal por ruptura, representada pelos governos Kirchner, possibilitou maior grau de liberdade para adotar medidas de regulação do mercado, mas assistiu-se à deterioração da estratégia de crescimento baseada na expansão da demanda agregada.

Segundo Gaitán e Boschi, o caso brasileiro seria mais articulado que o argentino, em virtude da existência e da operação de instituições de fomento aos empreendimentos produtivos, da revitalização dos mecanismos de interlocução Estado-empresariado e da promoção das interfaces socioestatais para incorporar os atores estratégicos ao ciclo de políticas públicas. Na Argentina, todavia, tal articulação entre Estado e atores privados seria menos institucionalizada e propensa ao conflito ou às relações informais.

Uma conclusão do capítulo é que, se com a chegada ao poder de coalizões de centro-esquerda houve uma paulatina e parcial desarticulação da coalizão neoliberal, isto não significou o surgimento de uma nova aliança claramente definida em torno de uma nova estratégia. Apesar disso, pelo fato de o Brasil contar com um aparato de instituições de fomento consolidadas, um Poder Executivo relativamente forte e um

aparato produtivo diversificado, o país apresentaria vantagens institucionais comparativas em relação à Argentina.

5 À GUIA DE CONCLUSÃO: (DES)VANTAGENS COMPARATIVAS DO BRASIL

Como mencionado, este livro se insere em um programa de pesquisa que tem a preocupação de investigar as faculdades que o Estado deve possuir para promover novas dinâmicas de desenvolvimento. Especificamente, procura-se identificar os atributos que o próprio Estado necessita apresentar, e o tipo de relação com os agentes privados, da sociedade civil e do mercado que ele deve constituir para que sua ação seja efetiva. Para tanto, foram avaliadas as capacidades do Estado brasileiro em um conjunto de dimensões e setores considerados estratégicos em relação a um grupo de países emergentes.

Viu-se que o conceito de capacidades estatais surgiu da investigação sobre o papel do Estado na condução de processos de desenvolvimento de países com industrialização tardia. Primeiramente, o conceito foi associado à autonomia do Estado para produzir políticas de crescimento econômico e competitividade internacional que não fossem, simplesmente, o reflexo de interesses particularistas de determinados grupos ou classes sociais. Para tal fim, a existência de uma burocracia com características weberianas seria condição imprescindível. Atualmente, em consonância com os objetivos democráticos e a mudança da própria noção de desenvolvimento, o conceito se ampliou: as capacidades do Estado dependeriam não só da existência de burocracias qualificadas dotadas de transparência e *accountability*, mas ainda da habilidade destas de se relacionarem com os atores do mercado e da sociedade nos processos de formulação e implementação de políticas e metas de desenvolvimento, tanto na esfera produtiva quanto nos campos ambientais e humanos.

Verificou-se também que as capacidades estatais não são um atributo fixo e que o conceito engloba diversas dimensões. Avaliá-las, portanto, demandou que os capítulos deste livro privilegiassem a análise comparativa, com a produção de conhecimento contextualizado por meio de estudos de casos de países e áreas específicas. Igualmente, ressaltou-se que apenas a existência de capacidades não seria suficiente para a efetividade das ações dos governos: outros fatores, como condições políticas, o contexto internacional no qual o país está inserido, bem como as trajetórias históricas específicas, intervêm nos resultados alcançados.

Da leitura dos capítulos constantes neste volume, podem-se, portanto, destacar algumas vantagens e desvantagens comparativas do Brasil em termos de capacidades estatais nas áreas de ação governamental analisadas.

Sob uma perspectiva geral, pode-se afirmar que o governo federal brasileiro conta com uma burocracia pública profissionalizada, a qual apresenta a maioria

das características de uma burocracia weberiana – ainda que elas variem entre os diferentes setores de ação governamental. O capítulo de Souza apresenta esta constatação fazendo uso de indicadores quantitativos e de variáveis históricas e políticas. Do mesmo modo, o país tem incorporado em seus processos de produção das políticas públicas, pelo menos formalmente, o diálogo e a consulta aos grupos interessados, por meio de canais institucionalizados de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, como indicam os capítulos de Eduardo Gomes, acerca dos conselhos nacionais pluripartites ligados ao Poder Executivo, e de Castro e Delgado, que abordam a existência de instâncias de representação dos atores interessados nas políticas industriais, tecnológicas e de inovação nacionais recentes (via fóruns, comitês e conselhos). Conforme a literatura, isto dotaria comparativamente o país das capacidades burocráticas e relacionais para uma atuação estatal mais efetiva.

Mas, por meio do exame das políticas públicas, pode-se obter uma compreensão mais específica das capacidades do Estado brasileiro – e tais capacidades, como esperado, variam significativamente entre os setores, com claras vantagens para a área de desenvolvimento social (trabalho e proteção social) em relação às políticas de desenvolvimento produtivo (indústria, tecnologia e inovação).

A despeito de o Brasil contar com instituições poderosas para a indução e o financiamento de políticas produtivas (como o BNDES, a Petrobras e outras), os estudos realizados evidenciam fragilidades da coordenação governamental destas políticas. Estes são os casos da política industrial e de comércio exterior com a política macroeconômica, abordados nos capítulos tanto de Leopoldi como de Delgado, ou da política de infraestrutura energética com a política de meio ambiente, tratado nos capítulos de Santana e de Fonseca. Existiriam também dificuldades na articulação de interesses entre os atores públicos e privados em torno de plataformas comuns nas políticas produtivas e de desenvolvimento tecnológico – como indicam os capítulos de Castro e de Delgado.

Diferentemente, os trabalhos de Lanzara e de Bichir deixam claro que as políticas brasileiras na área do desenvolvimento social (no caso, de regulação do trabalho e proteção social) contam comparativamente com altas capacidades de implementação, contribuindo para a sua efetividade. As causas deste fenômeno podem ser encontradas em variáveis históricas e institucionais, tais como o legado da legislação trabalhista criada na Era Vargas, e a constitucionalização dos direitos sociais e das políticas de proteção social no período de redemocratização brasileira na década de 1980.

Sobram desafios para uma ação efetiva do Estado brasileiro em prol do desenvolvimento socioeconômico. Os capítulos neste volume levantam a necessidade do Estado desenvolver capacidades em várias dimensões e áreas de atuação – sobretudo no que se refere à formulação e à condução de estratégias e objetivos capazes de

suscitar a ação coordenada entre os diferentes agentes (públicos e privados) para promover transformações na economia e na sociedade por meio de políticas produtivas e redistributivas. Predominam visões de curto prazo e ações fragmentadas. Faltam capacidades para definir um norte para o desenvolvimento produtivo e inovativo da formação industrial existente. O país carece também de capacidades para o gerenciamento dos interesses conflitantes entre grupos e classes sociais em torno de uma estratégia de desenvolvimento. Se adequadamente formulada e implementada, ela poderia ter o efeito de aglutinar interesses entre atores estratégicos em torno de uma visão de futuro. Obstáculos para isso podem ser encontrados em fatores estruturais e políticos, tais como nos legados históricos, na maneira como o país se inseriu no sistema internacional na década de 1990, na financeirização da economia,²³ no desmonte das estruturas de planejamento na derrocada do projeto nacional desenvolvimentista na década de 1980 e até mesmo no próprio ambiente institucional brasileiro pós-redemocratização (Gomide e Pires, 2014).

Não obstante, o aprofundamento da democracia e o engajamento da sociedade nos processos de política pública podem abrir possibilidades e alternativas. Para a construção de um projeto que dê novo significado ao desenvolvimento e rearticule as forças políticas no país, será preciso ousadia política e imaginação institucional, tanto para reformar o Estado brasileiro, fortalecendo-o, quanto para redefinir sua relação com o mercado e a sociedade. Para isso, entende-se ser preciso superar tanto o modelo liberal de um Estado que apenas fornece um ambiente favorável ao funcionamento dos mercados quanto o modelo de produção de políticas impostas de cima para baixo por uma tecnocracia.

A diversificação da economia e o processo de democratização elevaram a complexidade das alianças a serem constituídas para propiciar mudanças. Tais alianças, por sua vez, dependerão das habilidades de se criarem coalizões sociopolíticas que deem suporte às políticas de desenvolvimento de forma transparente, prevenindo a atividade de busca por rendas extramercado (o *rent-seeking*)²⁴ ou a captura de agentes do Estado por grupos de interesses privados. Daí a necessidade de se aumentarem não só as capacidades burocrático-administrativas estatais, mas também suas habilidades político-relacionais.

O desafio, portanto, é desenvolver as instituições necessárias para viabilizar objetivos legitimamente deliberados por meio de arranjos de políticas públicas que, ao mesmo tempo, aumentem as potencialidades produtivas e protejam a sociedade e o meio ambiente. Esta é a chave para o desenvolvimento neste século. Como

23. Singer (2015), por exemplo, argumenta que a imbricação de empresas produtivas com investimentos rentistas – decorrentes da associação de capitais nacionais com o grande capital internacional – diluiu as fronteiras entre os interesses industriais e financeiros.

24. O conceito de *rent-seeking* pode ser aplicado à corrupção na aplicação da autoridade do Estado na concessão de benefícios para determinados grupos no mercado.

afirma Mazzucato (2013), são os Estados mais fracos que cedem à retórica do Leviatã burocrático e inábil. Os Estados fortes entendem muito bem o seu papel.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why nations fail**: the origins of power, prosperity, and poverty. New York: Crown Published, 2012.

AMSDEN, A. **The rise of “The Rest”**: challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Oxford, England: Oxford University Press, 2001.

BELLUZZO, L. G. Ásia, miragens e milagres. **Valor Econômico**, 4 ago. 2015.

BIANCHI, A. O conceito de Estado em Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, p. 79-104, 2014.

BLOCK, F.; EVANS, P. The state and the economy. *In*: SMELSER, N. S.; SWEDBERG, R. (Org.). **The handbook of economic sociology**. 2nd ed. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 504-526.

CENTENO, M. A. **Blood and debt**: war and the nation-state in Latin America. University Park: Penn State Press, 2002.

CHANG, H.-J. The economic theory of the developmental state. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. New York: Cornell University Press, 1999.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53).

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. The three worlds of welfare capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, 1993.

_____. **Embedded autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Development as institutional change: the pitfalls of mono-cropping and potentials of deliberation. **Studies in Comparative International Development**, v. 38. p. 30-53, 2004.

_____. **In search of the 21st century developmental state**. Sussex: The Centre for Global Political Economy, 2008. (University of Sussex Working Paper, n. 4).

_____. Constructing the 21th century developmental state: potentials and pitfall. *In*: EDIGHEJI, O. **Constructing democratic developmental state on South Africa**: potentials and challenges. Cape Town: HCRS Press, 2010. p. 37-58.

EVANS, P. B.; HELLER, P. **Human development, state transformation and the politics of the developmental state**. Oxford, England: Oxford University Press, 2013.

EVANS, P. B.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state. **American sociological review**, v. 64, n. 5, p. 748–765, 1999.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1985.

FIANI, R. **Problematizações acerca do conceito de um “novo” Estado desenvolvimentista**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1749).

FONSECA JÚNIOR, G. BRICS: notas e questões. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Funag, 2012. p. 13-30. Disponível em: <<http://tinyurl.com/OBrasileosBrics-pdf>>.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/odlrht6>>.

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as self-discovery. **Journal of Development Economics**, v. 72, n. 2, 2003.

HERRLEIN JR., R. **A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1935). Disponível em: <<http://tinyurl.com/q5kph48>>.

LEFTWICH, A.; HOGG, S. **The case for leadership and the primacy of politics in building effective states, institutions and governance for sustainable growth and social development**. Birmingham: DLP, 2011. (Background Paper, n. 5).

LIJPHART, A. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six democracies. New Haven: Yale University Press, 1999.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, nov. 1984.

_____. Infrastructural power revised. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3, p. 355-365, Dec. 2008.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MATTHEWS, F. Governance and state capacity. In: LEVI-FAUR, D. (Org.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford, England: Oxford University Press, 2012.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state**: debunking public vs. private sector myths. New York: Anthem Press, 2013.

MEDEIROS, C. A. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao nacionalismo metodológico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3, p. 637-645, dez. 2010.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais**: o caso de Belo Monte. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

REIS, M. E. F. BRICS: surgimento e evolução. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Funag, 2012. p. 31-48. Disponível em: <<http://tinyurl.com/OBrasileosBrics-pdf>>.

RODRIK, D. **One economics, many recipes**: globalization, institutions and economic growth. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos Cebrap**, n. 102, jul. 2015, p. 39-67.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions**: a comparative analysis of France, Russia, and China. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1979.

SOARES DE LIMA, M. R. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Funag, 2012. p. 175-186. Disponível em: <<http://tinyurl.com/OBrasileosBrics-pdf>>.

SOUZA, C. **Capacidade estatal**: notas sobre definição, dimensões e componentes. Brasília: Ipea, 2012. Trabalho não publicado.

STIGLITZ, J. **Economics of the public Sector**. 3rd ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

VOM HAU, M. **State capacity and inclusive development**: new challenges and directions. Barcelona: Ibei, 15 Feb. 2012.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEISS, Linda. **The myth of the powerless state**: governing the economy in a Global Era. Cambridge, England: Polity Press, 1998.

PARTE II

**Áreas críticas para o
desenvolvimento**

CAPACIDADE BUROCRÁTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA: QUANDO A POLÍTICA FAZ A DIFERENÇA¹

Celina Souza

1 INTRODUÇÃO

A qualidade da atuação das instituições do Estado depende, em grande medida, da gestão de seus recursos – financeiros, humanos, tecnológicos – e da efetividade da sua ação, ou seja, dos benefícios para o público-alvo. Entre estas instituições, a tarefa de formular e implementar políticas públicas cabe principalmente aos governos, onde se articulam três instituições do Estado: o Poder Executivo, a burocracia e a administração pública. Este capítulo trata de uma dessas instituições – a burocracia – sob a ótica do conceito de capacidade do Estado.

Com diferentes abordagens e rótulos, o conceito de capacidade estatal foi objeto de tratamento teórico e empírico por autores como Mann (1984), Tilly (1981), Skocpol (1979; 1985), Skocpol e Finegold (1982), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Chubb e Peterson (1989), Geddes (1994) e Grindle (1997; 2007; 2012).

Como se sabe, capacidade estatal é um conceito abrangente que envolve inúmeras dimensões que não serão detalhadas neste texto. É suficiente apenas relembrar que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública.

A análise da capacidade burocrática focalizará a esfera federal de governo, analisando a profissionalização, qualificação e forma de recrutamento dos quadros burocráticos de agências governamentais no Brasil e na Argentina, com o objetivo de investigar a capacidade de implementação de políticas.

Os objetivos específicos são:

1. Este capítulo é uma versão modificada de Souza (2015). O projeto contou com a participação de Flávio Fontanelli, Nubia Parra, Santiago Bustelo e Vinicius Tinoco. A autora agradece os comentários dos pareceristas do Ipea.

- analisar os processos de burocratização e a trajetória de construção de capacidade burocrática na Argentina e no Brasil;
- calcular um índice de qualidade da burocracia brasileira (IQB) nas agências do governo federal responsáveis por quatro políticas de desenvolvimento: meio ambiente, infraestrutura, inovação e industrial; e
- captar e analisar a percepção de atores políticos, burocráticos e sociais sobre a qualidade da burocracia federal da Argentina.

A pesquisa aborda, portanto, dois importantes temas. O primeiro é o processo de burocratização. O segundo é a capacidade burocrática do governo federal brasileiro nas quatro políticas de desenvolvimento selecionadas, assim como a capacidade burocrática do governo federal argentino no seu conjunto.

Este capítulo foi organizado em outras quatro seções, além desta introdução. A segunda parte detalha o desenho da pesquisa. A terceira aponta as contribuições da pesquisa para a formulação de novas políticas na esfera do governo brasileiro. A quarta apresenta os achados da pesquisa e está dividida em três subseções: processo de formação do Estado e de burocratização no Brasil e na Argentina; montagem e resultados do IQB no Brasil; e análise sobre quem é, o que faz e como é recrutada a burocracia na Argentina. Por último, a quinta seção traz as considerações finais deste estudo.

2 DESENHO DA PESQUISA

Os temas citados anteriormente incorporam duas dimensões, analisadas a partir dos referenciais teóricos expostos a seguir, que também implicam diferentes estratégias analíticas e metodológicas.

A primeira dimensão é comparativa. A partir da literatura existente, analisa-se o processo de formação do Estado e das burocracias da Argentina e do Brasil. Essa comparação testa duas chaves explicativas sobre a relação entre formação do Estado e burocratização. A primeira é baseada em Silberman (1993), que mostra as escolhas políticas que moldaram essa relação. A segunda é o conceito de trajetória. Cada país começou a sua de forma semelhante, mas os caminhos percorridos para o recrutamento da burocracia, particularmente a partir dos anos 2000, foram diferentes. A análise do processo de burocratização nos países selecionados incorpora, portanto, a dimensão política associada ao seu processo.

Importante ressaltar que as abordagens comparativas são marcadas pelo desafio de selecionar quais dimensões iluminam melhor a comparação. Isso justifica as escolhas feitas aqui. No processo de burocratização da Argentina e do Brasil, foram selecionadas dimensões que podem capturar o grau de profissionalização e a qualidade da burocracia: formas de recrutamento, qualificação profissional,

mecanismos de promoção interna e *accountability*. A razão para comparar os dois países é tentar entender por que seguiram caminhos diferentes na forma de recrutamento de suas burocracias após a redemocratização e por que, no Brasil, foi possível romper com o recrutamento baseado em laços pessoais e/ou partidários, considerado recorrente nos países latino-americanos.

A segunda dimensão é a análise da qualidade da burocracia federal no Brasil e na Argentina. Vale enfatizar que a palavra qualidade é usada como um atributo, não como uma valoração da burocracia. Este atributo é mensurado pelas dimensões já mencionadas. Os maiores desafios ao se estudar capacidade burocrática são a identificação de suas dimensões e a disponibilidade de informações. Sobre o primeiro desafio, as dimensões selecionadas serão detalhadas adiante. Sobre o segundo, registre-se a vantagem comparativa do Brasil em investigações sobre capacidade burocrática pela disponibilidade de dados *on-line*, diferentemente do que ocorre na Argentina. Por essa razão, foi realizada pesquisa de campo com a elaboração de um questionário para captar a percepção dos entrevistados sobre a burocracia argentina no seu conjunto.

No caso do Brasil, são duas as razões que explicam a seleção das quatro políticas mencionadas. Uma é avançar para além dos principais trabalhos sobre o tema, que investigaram a capacidade da burocracia em agências voltadas para o crescimento econômico. A outra deve-se ao objetivo do projeto de pesquisa feito pelo Ipea e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), de investigar as vantagens comparativas do Brasil em políticas de desenvolvimento em relação à Argentina e aos países que compõem o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Para analisar a capacidade burocrática do Brasil foi criado o IQB. A construção de índices que medem a qualidade da burocracia é uma das variáveis explicativas mais utilizadas por organismos multilaterais e setores empresariais para subsidiar decisões alocativas. É usado, também em trabalhos acadêmicos para se entender por que algumas políticas são mais bem-sucedidas do que outras ou por que determinados países são mais ou menos capacitados para dar respostas à sua agenda de políticas públicas.

Se o Brasil conta com vários bancos de dados que disponibilizam informações sobre a burocracia federal, o mesmo não acontece na Argentina. Para contornar essa limitação e permitir a comparação entre o regime burocrático brasileiro e o argentino, foi elaborado um questionário aplicado a dezoito entrevistados distribuídos entre políticos, burocratas, acadêmicos, membros de *think tanks* (centros de pesquisa independentes) e sindicalistas. Parcialmente inspirado na pesquisa de Evans e Rauch (1999), o questionário tem onze itens compostos de respostas alternativas fixas. Não foi solicitado aos entrevistados que avaliassem a

qualidade da burocracia; as perguntas focalizaram características descritivas que pudessem ser avaliadas de forma objetiva.

Esta pesquisa tem alguns aspectos inovadores. Do ponto de vista teórico, testa-se uma das hipóteses da literatura, a de que a capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre as agências que formulam e implementam políticas. Isso é feito por meio da montagem do IQB do Brasil e do questionário sobre capacidade burocrática na Argentina. O IQB é um índice que permite comparar a qualidade da burocracia intra-agências e entre agências responsáveis por diferentes políticas. Além disso, como qualquer outro índice, é o resultado do encadeamento de variações percentuais de algo que se queira medir. No caso em questão, busca-se medir como a qualidade da burocracia pode prever o que acontecerá com a política pública.

A segunda contribuição teórica é o teste do argumento de Silberman (1993), de que a racionalização das burocracias foi um processo político e que, contrariamente ao que previa o sociólogo Max Weber, não ocorreu um modelo único de burocracia. Diferente das teorias que entendem a organização burocrática como uma resposta às complexidades técnicas e sociais das relações econômicas derivadas da industrialização e da urbanização, Silberman enfatiza que a construção de burocracias racionais foi a solução adotada por líderes políticos diante de situações de incerteza quando do advento das eleições e dos contratos.

O desafio teórico desta pesquisa é identificar a racionalidade política que guiou os processos de burocratização em dois países com trajetórias burocráticas semelhantes no início e diferentes após a redemocratização. Como argumentarei adiante, os atores políticos da redemocratização na Argentina e no Brasil tiveram agendas diferenciadas, com consequências sobre o sistema burocrático. À tese da racionalidade dos atores políticos como determinante do tipo de burocracia institucionalizada, foi adicionado o conceito de trajetória, que explica, embora apenas parcialmente, por que o Brasil foi capaz de rever a rota da forma de recrutamento da sua burocracia após a redemocratização, enquanto que a Argentina permaneceu no antigo sistema. A tese da racionalidade política, como será visto adiante, parece ser uma chave explicativa mais robusta.

Dessas opções teóricas, resulta um partido metodológico. A análise não é apoiada nos resultados das políticas (*outcomes*), pois uma análise baseada em resultados não permite estabelecer relações causais entre capacidade burocrática e resultados das políticas. Nesse sentido, o apoio na literatura sobre capacidade estatal e não no esquema explicativo baseado em correlações foi a opção metodológica adotada. Assim, em lugar de analisar correlações entre *inputs* e *outputs* ou nos resultados das políticas, a força explicativa da análise baseada no conceito de capacidade estatal está em mostrar que os atributos do Estado são complementados por mecanismos capazes de induzir a

implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidade burocrática é vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos das políticas públicas e de transformar em ação os atributos do Estado.

Por fim, o desenho da pesquisa permite testar novas hipóteses sobre o impacto da capacidade burocrática na formulação e implementação de políticas públicas. Permite também abrir nova agenda de pesquisa, com foco em outras políticas além das de crescimento econômico.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa aporta cinco contribuições. A primeira é que, diferentemente de Bersch, Praça e Taylor (2013), o IQB do Brasil não inclui todos os servidores, mas apenas os que participam da formulação e execução de políticas e os ocupantes dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS), níveis 4, 5 e 6, dado que um dos objetivos é investigar a qualidade e a profissionalização destes servidores que participam da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento.

A segunda contribuição é que o IQB destaca a importância dos servidores generalistas (gestores governamentais) devido à complexidade que hoje caracteriza o território das políticas. Em outras palavras, a nova burocracia profissional no Brasil e na Argentina combina características dos modelos anglo-saxão (de formação generalista) e francês (especialização).

A terceira é que foi ampliado o número de participantes da pesquisa sobre a qualidade da burocracia argentina. A montagem do questionário e a seleção das dimensões que compõem o IQB foram inspiradas em Evans e Rauch (1999), Evans (1992) e Peters (1995), adaptadas às características políticas e burocráticas dos dois países. O questionário aplicado na Argentina foi construído com dimensões similares às utilizadas no IQB do Brasil, permitindo, assim, a comparação entre os dois países. Ao montar o índice brasileiro, a pesquisa cria uma metodologia aplicável à análise de outras políticas e/ou conjuntos de políticas.

A quarta é que, ao descrever e analisar o processo de burocratização na Argentina e no Brasil, a pesquisa aporta conhecimento ainda pouco sistematizado sobre a relação entre regimes políticos e processo de burocratização.

A quinta é o aproveitamento da grande disponibilidade de informações sobre a burocracia brasileira, permitindo atualizar análises anteriores sobre suas características, tais como aparelhamento partidário, patronagem e/ou insulamento.

Pelo fato de a pesquisa ter vários aspectos inovadores e porque faz uso do conceito de capacidade estatal, ainda pouco testado na literatura brasileira, é útil lembrar que seus achados são *proxies* sobre as possibilidades de implementação de políticas públicas. É preciso lembrar também que a capacidade estatal em geral e a

burocrática em particular são um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos.²

3 CARÁTER *POLICY-ORIENTED* DA PESQUISA PARA OS FORMULADORES DE POLÍTICAS NO BRASIL

O IQB foi construído com o objetivo de fornecer informações que podem subsidiar decisões na esfera federal, permitindo comparar a qualidade da burocracia intra-agências e entre agências responsáveis por diferentes políticas. O conhecimento sobre onde existe menor qualidade burocrática permitirá ao formulador saber o que precisa ser feito para melhorar a qualidade das políticas e corrigir seus rumos. A avaliação feita por meio do IQB é capaz de identificar as agências que podem estar enfraquecidas no seu papel em função de sua relativa fragilidade burocrática. O IQB também permite comparar a burocracia que formula e/ou implementa diferentes políticas como uma das variáveis explicativas sobre por que algumas políticas são tecnicamente mais aparelhadas do que outras, oferecendo aos governantes um diagnóstico mais abrangente e sistematizado sobre o papel da burocracia nas quatro políticas.

Em síntese, a pesquisa permite:

- contribuir para o melhor entendimento sobre as vantagens comparativas do Brasil ou seus entraves, indo além do uso de indicadores quantitativos ou de descrições; e
- entender melhor por que algumas políticas, regras e leis “pegam”, ou são implementadas, e outras não, a partir de evidências que apontem para mudanças de rumo.

4 FORMAÇÃO DO ESTADO E PROCESSO DE BUROCRATIZAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL

Formação do Estado e capacidade estatal são faces da mesma moeda, ou seja, como o Estado se formou condiciona sua capacidade. Por isso, algumas referências devem ser feitas sobre o tema da formação do Estado na América Latina.

A agenda de investigação sobre formação do Estado e capacidade estatal teve início com os trabalhos de Tilly (1981; 1985; 1996) sobre a relação entre guerra, tributação e centralização de poder na Europa. O argumento é que os instrumentos utilizados para a preparação das guerras produziram não só a centralização do poder mas também capacidades, principalmente a de tributar, que, por sua vez, requer a construção de uma máquina burocrática.³ As diferentes trajetórias percorridas

2. Exemplos sempre citados são a área diplomática e as Forças Armadas.

3. Outras dimensões são: manutenção de um exército regular, criação de um sistema de crédito e um imaginário coletivo nacional que forje a identidade entre o indivíduo e o Estado.

(maior ou menor capitalização, maior ou menor resistência popular ou oligárquica, diferentes formas de violência organizada etc.) explicam as variações de “autonomia” e “capacidade” entre cada Estado.

Apesar de Tilly (1996) advogar que sua teoria era aplicável apenas aos países europeus, Centeno (1997) e Enriquez e Centeno (2012) enfrentaram a tarefa de testá-la nos países da América Latina. Com isso, constataram a existência de Estados fracos na região, explicada pela baixa tributação e baixa capacidade de coerção. O financiamento dos Estados latino-americanos foi via *royalties*, tarifas aduaneiras, empréstimos externos e impressão de moeda. Ainda que guerras tenham existido na região, diferentemente do que aconteceu na Europa, não foram interestatais ou totais. Centeno (1997) sugere a validação da teoria de Tilly para a América Latina, mas ressalva que o circuito extrativo-coercitivo ocorreu com menor intensidade do que na Europa, gerando, pois, Estados mais fracos. Esse raciocínio indica que os Estados latino-americanos seriam menos capazes de implementar políticas e de controlar seu território. A baixa intensidade do circuito de tributação e de coerção gerou Estados fracos e, por conseguinte, burocracias também fracas. Em síntese, na América Latina, os Estados sobreviveram, mas não prosperaram nem criaram capacidades. Essa pode ser a explicação para a burocratização tardia dos países da região.

Se as burocracias foram constituídas na maioria dos países europeus no final do século XIX como consequência do esforço extrativo para o financiamento das guerras, surgiram, no entanto, padrões diferentes de racionalização burocrática. Foram também diversas as formas de racionalização do próprio Estado, assim como as relações entre Estado e sociedade. Se a autoridade tradicional não mais era o modo dominante, isso não significou que: *i*) a racionalização burocrática seguiu um caminho único, como previa Weber; e *ii*) as relações entre Estado e sociedade baseadas em vínculos personalistas tenham sido abolidas, inclusive nos países que já haviam institucionalizado regras democráticas e onde os partidos políticos já estavam em processo de consolidação.

Sobre os diferentes caminhos de racionalização burocrática, a contribuição de Silberman (1993) é seminal. Utiliza a perspectiva da escolha racional para identificar a variável que teria condicionado tipos diferentes de carreira burocrática ao longo do século XIX ou a geração de dois padrões de racionalização. Visa entender por que surgiu uma burocracia que ele chama de profissional, ou uma racionalização orientada profissionalmente, e outra que ele chama de organizacional ou orientada pela organização. Além disso, busca compreender a que tipo de problema de organização do Estado a racionalização respondeu, por que a resposta seguiu caminhos diferentes, qual a variável explicativa.

Segundo Silberman (1993), essa variação foi decorrente do tipo de incerteza enfrentada pelos governantes para assegurar a deles permanência no poder. Os

dois caminhos responderam a diferentes contextos políticos: um, de alta incerteza, gerou uma burocracia organizacional; o outro, de baixa incerteza, uma burocracia profissional. O autor mostrou que a burocratização não foi uma resposta a mudanças ou a crises sociais ou econômicas, mas a questões políticas, assim como sua racionalização não seguiu um único caminho.

Silberman (1993) estudou quatro países – Estados Unidos, Inglaterra, Japão e França –, classificando como burocracias profissionalizadas os dois primeiros e os dois últimos como burocracias organizacionais. Se o argumento de Silberman em relação a esses países é sustentado por evidências robustas, o mesmo não ocorre com a análise das burocracias dos países da América Latina. Para ele, nesses países, as burocracias seriam frágeis devido à forma como os partidos políticos foram criados, sob a lógica das redes de interesses privados e patronagem, combinados com o sistema presidencial. A variável explicativa baseada no grau de incerteza política, ou na insegurança sobre a sucessão, não se aplicaria, portanto, aos processos de burocratização nos países da América Latina.

O que foi exposto anteriormente abre espaço para se investigar de forma mais profunda o processo de burocratização na Argentina e no Brasil, buscando respostas para: *i)* se trajetórias diferentes podem explicar decisões subsequentes sobre o recrutamento de seus servidores; e *ii)* na hipótese de ambos os países terem utilizado o critério político-partidário-tecnocrático para o recrutamento da sua burocracia, por que o Brasil optou, nos últimos quinze anos, pelo recrutamento competitivo, enquanto a Argentina manteve o modelo tradicional.⁴ A questão é se diferentes formas de recrutamento a partir dos anos 2000 em países com uma agenda de desenvolvimento semelhante podem ser explicadas por diferentes motivações políticas geradas pela redemocratização.

A literatura sobre o tema analisa tradicionalmente a burocracia nesses dois países como territórios de patronagem, patrimonialismo, clientelismo, personalismo,⁵ desconsiderando, nos seus argumentos, as dimensões políticas dessas escolhas e a existência de enclaves burocráticos em organizações que valorizavam o mérito e a competência.

Em qualquer país, o processo de burocratização é complexo e dinâmico. Sua principal característica é a construção de regras e procedimentos como forma de organizar as estruturas e o desempenho dos que atuam nas organizações. Importantes nesse processo são, por um lado, a formalização, a padronização e a impessoalidade das regras; e, por outro, a hierarquia.

4. O'Donnell (1982) denominou este modelo de burocrático-autoritário para explicar o funcionamento dos governos durante os regimes militares que vigoraram na América Latina a partir dos anos 1960 do século passado.

5. Neste texto, essas palavras são usadas no sentido de designar um sistema em que a forma de ocupação dos cargos públicos é decidida discricionariamente por um "patrão", de tal maneira que se torna a característica predominante do sistema.

O estudo dos processos burocráticos e da burocracia teve início há mais de um século e é tributário dos trabalhos de Max Weber. A racionalização da burocracia foi um dos principais mecanismos por meio dos quais a relação entre Estado e sociedade chegou a um novo equilíbrio ao fim do século XIX. Para Weber, as burocracias seriam o último estágio da evolução das organizações sociais, abandonando o modo tradicional que regulava a ordem social a favor do chamado modo racional. As burocracias seriam o pré-requisito para o desenvolvimento do capitalismo pela sua “superioridade técnica”, isto é, sua eficiência na tomada de decisões a baixo custo e com menor fricção, dada a existência de regras racionais que previnem a parcialidade. Segundo Weber, a burocracia é essencial nas democracias de massa pela multiplicidade e complexidade das tarefas que dela decorrem.

Entender melhor as trajetórias do processo de burocratização no Brasil e na Argentina ajuda a entender se formas inicialmente semelhantes e depois diferentes de recrutamento da burocracia podem ser influenciadas por decisões tomadas no passado e se podem prever o que acontecerá com as políticas no futuro; e, ainda, qual o papel da variável política, ou, na chave de Silberman, a racionalidade que gerou as escolhas dos atores políticos na Argentina e no Brasil.

Como anunciado, esta seção é baseada em dados secundários e utiliza tanto a literatura que compara os dois países como a que trata de cada um isoladamente. Do lado da análise comparada, os trabalhos de Sikkink (1991) e Grindle (2012) se destacam. O foco do primeiro é na influência da estrutura organizacional sobre as políticas de desenvolvimento implementadas pelos governos Juscelino Kubitschek (JK) e Arturo Frondizi no final dos anos 1950. O do segundo é entender o que tornou possível as reformas que levaram à criação de um corpo burocrático selecionado mais por mérito do que por patronagem, em particular as estratégias adotadas pelos reformistas, e a motivação dos atores políticos a favor de sistemas mais institucionalizados de emprego público. Em ambos os trabalhos, as autoras destacam a importância dos legados do passado. Concluem, também, que instituições criadas durante o governo Getúlio Vargas colocaram o Brasil em posição mais vantajosa do que a Argentina, no sentido de institucionalização de um sistema burocrático.

Um dos pontos destacados por Sikkink (1991) é que, naquele período e em ambos os países, patronagem e meritocracia eram as gramáticas existentes. Segundo a autora, o que os distinguiu foi a existência, no Brasil, do que ela chamou de um pequeno setor “ilhado”, instrumentalizado por JK para formular e executar sua política econômica.⁶ Essa burocracia não era submetida a pressões políticas; era selecionada por critérios baseados no mérito, no conhecimento adquirido por meio de formação de nível superior e na competência técnica.

6. Este ponto é tratado por vários autores. Ver, por exemplo, Evans (1992), Santos (1979) e Schneider (1991).

O cerne da avaliação de Sikkink (1991) para os resultados positivos da política desenvolvimentista de JK e para as dificuldades enfrentadas por Frondizi está na formação e qualificação dos servidores. Diferentemente da maioria dos trabalhos de autores brasileiros, Sikkink (1991) não apenas registra a importância do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) mas também mostra que a capacitação dos quadros técnicos foi levada a cabo pela Escola Brasileira de Administração Pública (Ebak), criada em 1952 na Fundação Getúlio Vargas (FGV) para prover cursos de administração pública de nível superior, tarefa que não cabia ao Dasp. A Ebap contou, durante quatro anos, com a assistência técnica e financeira do governo norte-americano, que incluía a vinda de especialistas em administração pública e bolsas de estudos para professores brasileiros estudarem nos Estados Unidos.⁷ A Argentina começou a criar instituições voltadas para o aperfeiçoamento do servidor público logo depois, em 1957, com o Instituto Superior de La Administración Pública (Isap), mas sem os desdobramentos ocorridos no Brasil.

Além do esforço de capacitação dos servidores, o legado de Vargas de construção organizacional – Dasp, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Petrobras – foi a coluna vertebral da burocracia insulada, enquanto que as criadas por Perón desapareceram após sua queda. Essa arquitetura institucional serviu de base não só para o período JK como também para apoiar as políticas macroeconômicas de futuros governos, democráticos ou autoritários.

A conclusão de Sikkink (1991) é que condições como a existência de instituições especializadas sólidas e duradouras, como o Dasp, a Ebap e as estatais, relativamente insuladas do jogo político, dotadas de formas de recrutamento, capacitação e promoção baseadas no mérito e que puderam manter pessoal qualificado, constituíram em aporte significativo para o êxito das políticas desenvolvimentistas no Brasil.

Grindle (2012) discute as instituições moldadas por patronagem em seis países desenvolvidos e em quatro da América Latina, inclusive Argentina e Brasil. A autora chama a atenção para o fato de que, desde o início do século XX, em muitos países desta região já existia reconhecimento legal da carreira pública, a maioria exigindo concurso competitivo. Servidores, no entanto, continuavam sendo contratados por meios ilegais: os contratos eram regidos por leis trabalhistas, que não exigem concurso. A grande extensão de formas de patronagem na América Latina é explicada como um legado do passado colonial. Espanha e Portugal transferiram para as colônias suas práticas de acesso ao setor público, condicionadas a critérios como raça e religião e não necessariamente à competência, embora o controle da metrópole sobre a colônia fosse mais fraco no Brasil do que na América espanhola.

7. Mais tarde, o Programa Ponto IV continuou apoiando a Ebap, além de outras escolas de administração pública.

Desde a metade do século XX, no entanto, Brasil e Argentina contavam com Estados relativamente fortes, com capacidade de gerar estratégias de industrialização e de prover alguns serviços sociais, assim como consolidaram suas identidades nacionais. A contribuição de Grindle é demonstrar, assim como fez Sikkink (1991), como os legados do passado condicionam reformas futuras, mas também por que reformas que buscam minimizar a patronagem ocorreram em alguns países e não em outros. O que Grindle aponta em relação a Brasil e Argentina, portanto, é que ondas reformistas sempre ocorreram mais no Brasil do que na Argentina, sem que as reformas do setor público tenham sido consolidadas.⁸

Se concordarmos com as análises apresentadas, como interpretá-las à luz da tese de Silberman, de que diferentes formas de burocratização resultam de escolhas racionais dos políticos, condicionando, portanto, suas características? O processo de burocratização em moldes weberianos tomou impulso na Argentina e no Brasil em torno dos anos 1950 do século XX, no momento em que ambos os países estavam sob a vigência de regimes autoritários, o que exclui o argumento da incerteza eleitoral. Permanece, portanto, o desafio de explicar a motivação política e a racionalidade sobre por que a constituição de uma burocracia weberiana foi mais bem-sucedida no Brasil do que na Argentina após a redemocratização. Se a resposta, em parte, está na trajetória, esse conceito sozinho não dá conta de explicar fenômenos que estão sujeitos a decisões políticas. Por isso, existe o argumento de que a diferença entre Brasil e Argentina decorreu de decisões derivadas de agendas da redemocratização distintas.

Como mostrado por Hagopian (1992), Kinzo (2001) e Souza (1997), a principal agenda no Brasil foi a construção de instituições democráticas nas quais o acesso ao serviço público pela via do concurso se inseriu como forma de romper com a patronagem e de fazer cumprir os requisitos de uma democracia avançada, bandeiras que foram consagradas na Constituição de 1988 (CF/1988). Já a Argentina optou por só reformar sua constituição em 1994, e sua agenda não se voltou para a reconstrução institucional mas para a questão dos direitos humanos violados durante a ditadura militar. De forma simplificada, o Brasil olhou para o futuro, e a Argentina, para o passado.⁹

8. Apesar de o livro de Grindle ter sido publicado em 2012, não existe referência sobre a transformação na forma de recrutamento do servidor público ocorrida no Brasil a partir dos anos 2000.

9. Nos anos 1980 do século passado, floresceu a chamada literatura da transitologia, representada pela coletânea organizada por O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1986) e que focalizou as incertezas decorrentes da mudança de regime na América Latina. Mais tarde, os afiliados a essa literatura debateram as questões relativas à consolidação democrática e muitos mostraram pessimismo com os legados do passado, isto é, com a dificuldade de submeter os militares ao controle dos governos democráticos, a impossibilidade de romper com práticas clientelistas (Mainwaring, O'Donnell e Valenzuela, 1992) e, no caso brasileiro, as grandes desigualdades sociais (Stepan, 1988). Essa literatura, apesar de sua pouca capacidade preditiva, nos mostra que a Argentina foi o único país da região cuja transição não foi pactuada com os militares (Agüero, 1992). Por isso, a primeira medida de impacto do novo regime foi julgar os militares envolvidos nos crimes praticados contra seus opositores.

Os eventos políticos e as reformas do setor público que se seguiram aos governos de Vargas e Perón, ao interregno democrático dos anos JK e Frondizi e aos regimes militares dos anos 1960 já foram descritos e analisados por vários autores, não cabendo revê-los aqui, dado que o recorte temporal da pesquisa é o período recente, com as mudanças que resultaram do retorno ao regime democrático.

4.1 Burocratização na Argentina e no Brasil após a redemocratização

As ditaduras militares que varreram a América Latina a partir de meados do século passado deixaram para os novos regimes democráticos um legado de inúmeros problemas sociais, macroeconômicos, institucionais e políticos. O marco da restauração da democracia no Brasil foi a promulgação de uma nova constituição, em 1988; e na Argentina, a eleição direta para presidente, em 1983.

Se um dos principais objetivos da democratização é criar um sistema de governança democrática, a conclusão lógica é que mudanças devem ser feitas no aparato governamental para adaptá-lo à nova ordem. Como Reis e Cheibub (1996) ressaltam, a consolidação das novas democracias dependerá, até certo ponto, das relações entre burocracia e política. É sob esse aspecto que podem ser entendidas as mudanças promovidas pela CF/1988 no Brasil e as tentativas reformistas ocorridas entre 1993 e 1996, na Argentina, que resultaram no fortalecimento do Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa), criado em 1991, a realização de concursos e de programas de capacitação (Iacoviello, Zuvanic e Tommasi, 2003).

As regras da nova Constituição brasileira condicionaram as mudanças que ocorreram a partir dos anos 2000 no que se refere à forma de recrutamento da burocracia federal, ao passo que na Argentina não houve mudança. Do ponto de vista do recrutamento da burocracia, os constituintes de 1988 mantiveram a proibição de ingresso na carreira pública por via que não o concurso, proibindo os contratos firmados por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com exceção dos por tempo determinado. Essas decisões foram uma resposta ao diagnóstico de que o emprego público teria sido usado como instrumento de patronagem, sendo, portanto, antidemocrático. A partir dessa decisão, milhares de servidores regidos pela CLT, e, portanto, sem estabilidade, passaram a gozar não só de estabilidade como também de aposentadoria integral.¹⁰ Outra consequência foi que cerca de 45 mil servidores, a maioria recém-incorporada ao regime estatutário, requereu aposentadoria. Entre 1988 e 1994, o número de servidores federais caiu de 705.548 para 587.802, parte pelas demissões durante o governo Fernando Collor de Mello e parte pelas aposentadorias. O custo dessas aposentadorias, embora alto, foi pouco percebido naquele momento por causa das altas taxas de inflação (Gaetani e Heredia,

10. A estimativa é que entre 400 a 500 mil servidores passaram ao regime de estabilidade. Disponível em: <<http://www.innomics.wordpress.com/2007/11/23/entrevista-com-francisco-gaetani/>>.

2002). Períodos de transição de um regime e de um sistema para outro e as novas regras sobre os servidores públicos, afinal, são marcados por consequências não antecipadas e às vezes por altos custos de toda ordem.

Na transição política, a despeito das novas regras constitucionais, permaneceu a dificuldade de controlar a inflação, tirando da agenda a recomposição dos quadros burocráticos. A partir de 1994, com o sucesso do Plano Real e da estabilidade democrática, chega o momento de buscar formas para cumprir a nova regra constitucional. Nos anos iniciais pós-CF/1988, conviveram várias modalidades de recrutamento da burocracia: concurso, expansão dos cargos em comissão, contratação via agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e contratos temporários. Ao longo das duas últimas décadas, a modalidade de recrutamento majoritária foi a de concursos competitivos, com quase 300 mil novos servidores ingressando no serviço público por meio da competição (tabela 1).

TABELA 1
Cargos ocupados por concurso público (1995-2012)

Ano	Ingressos no serviço público federal pelo Siape ¹	Ingressos no serviço público federal pelo sistema PGPE ²
2012	18.986	552
2011	20.059	415
2010	36.600	2.949
2009	29.728	2.436
2008	19.360	332
2007	11.939	645
2006	22.212	1.650
2005	12.453	426
2004	16.121	544
2003	7.220	-
2002	30	-
2001	660	2
2000	1.524	67
1999	2.927	117
1998	7.815	1.892
1997	9.055	1.989
1996	9.927	3.388
1995	19.675	13.258
Total	246.191	30.662

Fonte: MP (2012).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.

² Plano Geral de Cargos do Poder Executivo.

Vários eventos contribuíram para separar as duas burocracias a partir da redemocratização. O primeiro foi a decisão dos constituintes brasileiros de eliminar o acesso ao serviço público por outras vias que não o concurso, o que não ocorreu na Argentina. O segundo foi a eleição para a presidência, em 1994, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que tinha em sua agenda a chamada Reforma do Estado, cujo objetivo era também a recomposição da burocracia. Na Argentina, no mesmo período, foi eleito o presidente Carlos Menem, mas uma das suas principais reformas foi reduzir o tamanho do governo federal (Wibbels, 2001), transferindo grande número de servidores para as províncias, assim como a prestação de serviços antes providos pela esfera federal. Significativo dessa decisão é a porcentagem de servidores distribuídos entre as três esferas de governo em comparação com o Brasil. Em 2012, na Argentina, 17,75% dos servidores eram federais; 20,13%, municipais; e 62,12%, provinciais. No Brasil, a União contava com 18%; os estados, com 40% (tendo reduzido sua participação entre 1992 e 2010 em 5%); e os municípios, com 42% (tendo crescido 7% no período 2000-2012).

O terceiro evento foi a eleição no Brasil, em 2002, de Luiz Inácio Lula da Silva, um ex-sindicalista com compromissos com a expansão de direitos dos trabalhadores, inclusive os do servidor público, tradicional eleitor dos candidatos do Partido dos Trabalhadores (PT). Na mesma época, foi eleito na Argentina um ex-governador, Nestor Kirchner, que fortaleceu a política de descentralização para as províncias.

O quarto evento foi o ativismo dos órgãos de controle administrativo e judicial, que julgaram inconstitucional a contratação de servidores por meio do Sistema ONU e a renovação por tempo indeterminado dos contratos temporários, situação inexistente na Argentina. Durante o governo FHC, a contratação de servidores por organismos internacionais foi extensa, embora não seja possível saber os números exatos pela inexistência de controles centralizados. Gaetani e Heredia (2002) os estimam em cerca de 8 mil. No caso da Argentina, essas contratações são realizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial e são mantidas até os dias atuais. Assim como no Brasil, é impossível conhecer o número exato de profissionais contratados por essas agências. Oszlak (2003) afirma que a Argentina é o país da América Latina que mais utiliza essa modalidade de contratação.

O quinto foi a intensidade das chamadas reformas estruturais de meados dos anos 1990. Orlansky (1995) considerou o caso argentino como um dos mais “selvagens”, com impactos sobre a administração pública federal. Ambos os países se empenharam no que passou a ser conhecido como Reforma do Estado. Os objetivos e os papéis desempenhados pelos diversos atores durante o processo de reforma, no entanto, foram diferentes.

A primeira diferença é que, na Argentina, em pouco mais de três anos (1989-1992), houve a descentralização total dos serviços de educação (exceto as universidades) e de grande parte da saúde, do nível federal para as províncias. A intensidade desse ajuste pode ser compreendida a partir do processo de transferência dos servidores do nível federal para as províncias. Em 1985, os funcionários federais e os das províncias correspondiam a, respectivamente, 50% e 40% do total de empregados públicos; dez anos depois, esses números passam a ser de cerca de 15% federal e 65% provinciais (Cao, 2008). Entre 1989 e 1992, os servidores da Saúde e da Assistência Social passaram de 44 mil para 12 mil. No caso do Ministério da Educação o processo foi ainda maior: de 360 mil para 28 mil (Orlansky, 1995, p. 397).

Diversos trabalhos indicam que a velocidade e a intensidade da descentralização sem coordenação prejudicaram o desenvolvimento do sistema administrativo-burocrático argentino. Alguns autores indicam a exaustão do sistema regulatório-federativo, que transferiu às províncias atividades que já estavam deterioradas, tais como saúde e educação (Orlansky, 1995; Cao, 2008; Rubins e Cao, 1998). No Brasil, apesar da inicial desconfiança de vários analistas, a descentralização só ocorreu efetivamente após a clara definição dos papéis dos três níveis de governo, principalmente, após a modelagem da normatização e do financiamento das políticas sociais.

Nenhum desses eventos ocorreu na Argentina, deixando o recrutamento da burocracia semelhante ao que vigeu nos regimes anteriores, apesar de várias tentativas. Como informam Iacoviello, Zuvanic e Tommasi (2003), o sistema de emprego público foi objeto de várias mudanças desde 1992, com a edição da *Ley de Negociación Colectiva del Sector Público*, a criação do Sinapa, a assinatura do primeiro acordo coletivo do setor público e a aprovação do *Marco de Regulación del Empleo Público*. Esse processo, no entanto, ocorreu de forma desordenada, produzindo inconsistências. Apesar desses esforços, permanece grande dispersão nos regimes de emprego público, a transformação dos servidores temporários em permanentes, a ocupação de cargos sem concurso para posições que exigem processo seletivo e a contratação via organismos internacionais (Iacoviello e Zuvanic, 2006).

Em contraponto à Argentina, no governo federal brasileiro convivem hoje três modalidades de ingresso no setor público. Uma é o cargo de confiança, com 22.376 nomeados em 2013, sendo que a maior concentração (17.715) está nos DAS, níveis 1 a 3. Esses cargos são ocupados por membros da coalizão política que governa, mas também por servidores de carreira e especialistas.¹¹ Tal como aconteceu com a profissionalização da burocracia pela via do concurso público, a ocupação de cargos de confiança passou a valorizar o servidor de carreira. Em 2005, o Decreto nº 5.497 determinou que 75% dos DAS níveis 1 a 3 e 50% do nível 4 passassem a ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira.

11. Sobre o perfil dos ocupantes desses cargos durante o governo Lula, ver D'Araújo (2007).

A segunda modalidade é a dos contratos temporários, regidos pela CLT e que, em 2007, representavam 5,7% do total de servidores. A terceira, e amplamente majoritária, é a de servidores regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU). Em 2000, o total de servidores no RJU era de 864.408, sendo 536.321 civis. Em 2011, o número total era 984.33, sendo 635.743 civis. Na Argentina, os números disponíveis são contraditórios ou defasados. Por esta razão, adotamos os números informados por um dos entrevistados, Horacio Cao, considerado o maior especialista no tema. Segundo Cao, o governo federal tem aproximadamente 500 mil empregados, dos quais 150 mil pertencem às universidades e à área de saúde, 150 mil são militares, 100 mil são servidores das agências descentralizadas e 100 mil da administração direta centralizada. Desses últimos, 30 mil integram o Sinapa, ou seja, são permanentes, e 70 mil são temporários.

Na Argentina, desde a Constituição de 1957, é assegurada a estabilidade dos servidores públicos. Nos anos 1980, vários cargos especiais foram criados, aumentando a diversidade de regimes. Com a eleição de Raúl Alfonsín (1983-1989), a reforma administrativa passou a focalizar a qualificação do servidor, com o objetivo de formar um corpo profissional para ocupar postos-chave na administração. Essa estratégia foi mantida nos anos 1990, com a criação de um serviço público único. Para isso, foi instituído o Sinapa. A despeito desses esforços, os analistas concordam que existe grande dispersão dos regimes de emprego. A tentativa de criar um sistema geral baseado no mérito por meio do Sinapa cobre apenas um quarto do total de servidores e está estagnado. A síntese é que o sistema burocrático argentino demonstra extraordinária resistência a mudanças e que o recrutamento da burocracia em bases competitivas não fez parte da agenda da redemocratização.

4.2 Qualidade da burocracia em perspectiva comparada: Brasil e Argentina

Seja qual for a fonte dos dados, a burocracia brasileira aparece mais bem posicionada no *ranking* dos países em relação à Argentina (tabela 2).

Pelo índice de meritocracia, que indica o profissionalismo no setor público e o grau em que os servidores estão protegidos de arbítrios, politização e *rent seeking*, o Brasil ocupa a melhor posição, com 90 pontos em uma escala de 0-100, e a Argentina a quinta, com 55 pontos.¹²

No *ranking* de Evans e Rauch (1999), construído há quinze anos, sem capturar, portanto, as mudanças ocorridas nas últimas décadas, a Argentina obteve um score de 3,8%, abaixo da média da América Latina, e o Brasil 7,6%.

As subseções seguintes apresentam dados atuais de Brasil e Argentina.

12. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1600271>>.

TABELA 2
Indicadores de governança

Índice	Brasil	Argentina
Práticas meritocráticas no serviço público	87,00	31,00
Capacidade das instituições externas de controle	43,00	36,00
Competência dos servidores públicos	78,00	53,00
Confiança na administração pública	-	22,30
Consistência/previsibilidade da interpretação das regras pelos servidores	58,00	26,03
Eficácia dos incentivos do serviço público	50,00	-
Eficiência do serviço público	56,00	-
Capacidade funcional no setor público	61,00	-
Capacidade de integração no setor público	56,00	-
Consistência da liderança no setor público	50,00	-
Responsabilidade entre esferas de governo	23,00	57,00

Fonte: Indicadores construídos a partir de questionários com especialistas de cada país e que integram o DataGov (disponível em: <http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html>).

Elaboração da autora.

Obs.: O índice abrange 180 países e a escala é de 0-100.

4.2.1 Índices de qualidade da burocracia do Brasil

O IQB foi construído com o objetivo de capturar as principais dimensões da qualidade da burocracia federal e foi calculado para quatro políticas de desenvolvimento. Buscou-se, com a construção desse indicador, destacar diferenças entre agências governamentais no que se refere a sua capacidade de participar da formulação e da implementação dessas políticas. Diferentemente de outros índices, o IQB foi desagregado em quatro grandes dimensões, duas delas subdivididas, que buscam mostrar diferenças entre agências e políticas: *i)* recrutamento; *ii)* formação; *iii)* promoção interna; e *iv)* *accountability*.

A seleção replica o que autores como Evans (1992; 1995) e Peters (1995) identificam como indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia: recrutamento meritocrático; regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios e preenchimento dos altos cargos da burocracia por meio de promoção interna; relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs); e controle da burocracia, ou seja, sua *accountability* e sua relação com os políticos eleitos. A maioria dessas características foi transportada para as dimensões que compõem o IQB, que, além desses indicadores, incorpora ainda a existência ou não de gestores governamentais, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs), nas agências pesquisadas.

Para a obtenção dos índices foram realizadas somas ponderadas dos índices obtidos nas variáveis selecionadas para cada uma das quatro dimensões. O IQB representa a

soma dos índices calculados para cada variável, multiplicados pelos seus correspondentes pesos, discriminados a seguir, na fórmula do seu cálculo. As ponderações utilizadas correspondem à importância relativa de cada variável e foram arbitradas de forma *ad hoc*. O resultado desse cálculo corresponde ao índice geral de qualidade da burocracia.

O quadro 1 relaciona as agências pesquisadas por tipo de política.

QUADRO 1

Agências pesquisadas por tipo de política

Política	Agência
Política ambiental	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama)
	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)
Política industrial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)
	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)
	Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)
	Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)
Política de infraestrutura	Ministério dos Transportes (MT)
	Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
	Ministério de Minas e Energia (MME)
	Eletrobras – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel)
	Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
Política de inovação	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
	Agência Brasileira da Inovação (Finep)
	Indústrias Nucleares do Brasil (INB)
	Nuclebras – Empresas Nucleares Brasileiras S.A.
	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

Elaboração da autora.

4.2.2 Base de dados

Os dados do IQB são fornecidos por fontes oficiais sobre os servidores públicos. A base primária provém do Portal da Transparência, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Da base de dados geral foram filtrados os servidores correspondentes às agências pesquisadas, constituindo-se uma base primária para a construção do índice e da qual foram obtidos os dados para a construção dos indicadores selecionados. A base contém cerca de 1 milhão de servidores ativos – civis e militares –, 299 agências e é atualizada mensalmente.¹³ Cabe mencionar que algumas das agências incluídas no IQB não constam do Portal da Transparência por serem empresas públicas. Nesses casos, os dados foram obtidos nos relatórios de gestão dessas agências.

13. O cadastro fornece dados relativos ao mês em que foi acessado, não contendo séries históricas. É, portanto, o retrato de um determinado momento.

Apesar do grande número de informações contidas no Portal da Transparência, para a construção do resto dos indicadores do IQB foi necessário recorrer a outras fontes. Em relação ao nível de escolaridade a base de dados foi Boletim Estatístico de Pessoal (MP, 2012) e complementada pelos relatórios de gestão de cada agência.

Para a construção dos indicadores relativos aos servidores EPPGG, os dados foram obtidos do *site* do MP.¹⁴ Para a construção do indicador de accountability, a base de dados é o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (Ceaf), disponibilizado no Portal da Transparência. A partir desses dados foi criado um indicador sintético – o IQB – semelhante ao índice de desenvolvimento humano (IDH).

Dos cerca de 1 milhão de servidores do setor público federal e mais os das empresas, a pesquisa coletou e analisou os dados apresentados na tabela 3.

TABELA 3
Agências pesquisadas por política

Política	Número de agências	Número de servidores
Ambiental	3	9.879
Industrial	4	3.130
Infraestrutura	7	8.408
Inovação	5	7.161
Total	19	28.578

Elaboração da autora.

Diferentemente do que fizeram Bersch, Praça e Taylor (2013), que criaram um índice e selecionaram 73 agências do Portal, todos os servidores dessas agências e todos os ocupantes de cargos DAS, esta pesquisa só inclui os servidores que participam da formulação e execução de políticas e os ocupantes dos cargos DAS, níveis 4, 5 e 6, dado que um dos seus objetivos é investigar a qualidade e a profissionalização dos servidores que participam da formulação e da implementação de políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, foram excluídos servidores que, mesmo com curso superior, exercem atividades-meio, a exemplo de médicos, contadores, advogados.

Também diferentemente de Bersch, Praça e Taylor (2013), esta pesquisa coletou dados de servidores que trabalham em empresas públicas e por isso estão fora do banco de dados do Portal, adicionando, assim, mais seis agências. No caso da política de inovação, foram incluídas INB e Finep; e na de infraestrutura, Eletrobras, Cepel, EPE e Valec. Essas agências são consideradas fundamentais para as políticas de desenvolvimento e sem a inclusão delas a investigação da qualidade da burocracia nas políticas selecionadas ficaria incompleta. Além do mais, três dessas

14. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/seges/EPPGG_setembro_2012.pdf>.

empresas foram constituídas recentemente, apontando para uma nova estratégia do governo federal de criação de empresas e não de órgãos centralizados.¹⁵

Por fim, o IQB não incluiu a dimensão salarial dos servidores públicos em relação aos do setor privado por duas razões. Primeiro, no índice de Evans e Rauch (1999), a dimensão salários competitivos foi significativa em apenas um país da amostra. Segundo, a carreira na esfera federal passou a ser, nas duas últimas décadas, objeto de desejo de graduados e pós-graduados, o que pode ser verificado pela alta concorrência em todos os concursos.

4.2.3 Indicadores conforme dimensões

Inicialmente, elaborou-se uma base de dados com indicadores que pudessem capturar a influência das quatro dimensões selecionadas na capacidade burocrática de formular e implementar políticas públicas. O quadro 2 relaciona os indicadores calculados nesta pesquisa.

QUADRO 2
Indicadores calculados por dimensão

Dimensão	Indicador	Cálculo
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário	Número de servidores com contratos temporários/total de servidores concursados
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados	Número de servidores requisitados na agência/total de servidores na agência
Formação	Proporção de servidores generalistas (EPPGGs)	Número de servidores generalistas/total de servidores com nível superior
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas – especialistas	Número de servidores concursados para carreiras específicas/total de servidores concursados com nível superior
Promoção interna	Ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira	Número de servidores nomeados DAS 4, 5 e 6/total de cargos disponíveis para nomeação – DAS 4, 5 e 6 x 0,5 ¹
Accountability	Proporção de servidores demitidos por processos administrativos	Número de servidores demitidos por processos/total de servidores

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Este indicador estende o parâmetro legal de 50% para a ocupação obrigatória de cargos de DAS 4 por servidores cursados para os de DAS 5 e 6.

Obs.: Foram incluídos apenas os servidores que participam diretamente da formulação e implementação de políticas.

A seleção dos indicadores busca capturar algumas das características da qualidade e da profissionalização da burocracia brasileira assinaladas pelos pesquisadores do tema. Assim, os dois indicadores da dimensão recrutamento – contratos temporários e servidores requisitados – apontam para a fragilidade ou para a sustentabilidade da burocracia que atua na política, ou seja, quanto maior o número de servidores nessas duas categorias, menor a capacidade burocrática da agência. O indicador que mostra o número de servidores generalistas – os gestores governamentais –, não incluído em trabalhos de outros autores,

15. A INB foi criada em 2012; a Valec, em 2008; e a EPE, em 2004.

foi adicionado pela sua importância na estrutura da administração pública federal, gerando a hipótese de que quanto maior o número de gestores, maior será a capacidade burocrática da agência. Já o indicador que calcula a participação de especialistas na agência foi incorporado em razão das especificidades das políticas de desenvolvimento. Esses dois últimos indicadores – especialistas e generalistas – buscam dar conta da complexidade das tarefas a cargo do governo federal. O indicador promoção interna captura a participação de servidores de carreira nos altos cargos da burocracia. Nesse sentido, quanto maior a participação dos servidores de carreira nos cargos comissionados, maior será a dimensão meritocrática da agência. Por fim, o indicador *accountability* afere o maior ou menor cumprimento, pelos servidores das agências, das regras legais e administrativas.

Para o cálculo do IQB, utilizado como *proxy* da qualidade das burocracias responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento, selecionaram-se os indicadores apresentados no quadro 3.

QUADRO 3

Indicadores selecionados por dimensão

Dimensão	Indicador
Recrutamento	IR1 – Proporção de servidores com contrato temporário
Recrutamento	IR2 – Proporção de servidores requisitados
Formação	IF1 – Proporção de servidores concursados – generalistas (EPPGGs)
Formação	IF2 – Proporção de servidores concursados para carreiras específicas – especialistas
Promoção interna	IP1 – Ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira
<i>Accountability</i>	IA1 – Proporção de servidores demitidos por processos administrativos

Elaboração da autora.

Ao agregar as agências por políticas, os indicadores IR1, IR2, IF1, IF2 e IA1 assumem valores que variam entre 0 e 1, e, por essa razão, foram utilizados seus valores originários. Naqueles indicadores em que valores mais próximos da unidade sinalizavam menor qualidade da burocracia como em “Proporção de servidores com contrato temporário”, entretanto, proporção de servidores requisitados e proporção de servidores demitidos por processos administrativos, utilizou-se a diferença entre a unidade e o valor observado para cada indicador.

O indicador ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira foi convertido em um índice, assumindo valores entre 0 e 1. Para isso, utilizou-se como parâmetro um valor máximo da variável definido em 1,8 e um valor mínimo de 0,3. Nesse caso, quanto mais próximo do valor máximo definido, maior o impacto do índice na qualidade da burocracia.

Para a transformação do índice utilizou-se a seguinte fórmula:

$$IP1' = \frac{IP1_{obs} - 0,3}{1,8 - 0,3} \quad (1)$$

Os indicadores, transformados em índices que variam entre 0 a 1 foram agrupados para as quatro políticas.

O IQB foi calculado da seguinte forma:

$$IQB = (1 - IR1) \times p_1 + (1 - IR2) \times p_2 + IF1 \times p_3 + IF2 \times p_4 + IP1' \times p_5 + (1 - IA1) \times p_6. \quad (1.1)$$

Onde p_1, p_2, p_3, p_4, p_5 e p_6 referem-se aos pesos dos respectivos indicadores.

A tabela 4 discrimina o IQB de cada política.

TABELA 4
IQB por política de desenvolvimento

Política	IQB
Industrial	0,68
Inovação	0,66
Ambiental	0,62
Infraestrutura	0,59

Elaboração da autora.

Como todo índice, o IQB permite uma classificação da qualidade da burocracia no sentido de um *ranking*. Como todo índice agregado, no entanto, o IQB geral não captura as diferenças no interior de cada política nem permite identificar se e onde existem fragilidades burocráticas. Além disso, como era de se esperar em função da quantidade de concursos realizados nas últimas décadas, a variação entre políticas é pequena. As diferenças começam a aparecer mais claramente quando o IQB é desagregado por dimensão (tabela 5).

TABELA 5
IQB por dimensão

Dimensão	Indicador	Peso	Política ambiental	Política industrial	Política de infraestrutura	Política de inovação
Recrutamento	IR1	0,2	0,504	0,007	0,226	0,039
Recrutamento	IR2	0,2	0,010	0,012	0,039	0,014
Formação	IF1	0,2	0,011	0,018	0,007	0,005
Formação	IF2	0,2	0,826	0,591	0,279	0,647
Promoção interna	IP1	0,1	1,220	1,196	1,588	0,973
<i>Accountability</i>	IA1	0,1	0,018	0,010	0,004	0,000
IQB			0,624	0,677	0,590	0,66

Elaboração da autora.

Na primeira dimensão de recrutamento – servidores com contratos temporários (IR1) –, o meio ambiente aparece com o resultado mais alto (0,504), seguido, de longe, pela infraestrutura (0,226). Como será visto adiante, no caso do meio ambiente, o indicador é puxado para cima por duas das agências vinculadas ao MMA.

Na segunda dimensão de recrutamento – servidores requisitados (IR2) –, a política que se distancia das demais é a de infraestrutura, puxada para cima por apenas uma de suas agências, a Elebrobras. Interessante notar que, em função da estruturação do setor público em carreiras específicas e do volume de concursos nas últimas décadas, a requisição de servidores de outras agências, prática comum no passado, perdeu importância.

Na primeira dimensão de formação – participação dos gestores governamentais na agência (IF1) –, a política industrial conta com o maior número, com proporção superior às agências que compõem as políticas de infraestrutura e inovação.

A participação de especialistas (IF2) é significativa na política ambiental, com uma proporção de 0,826, enquanto a infraestrutura apresenta reduzida proporção (0,279). A política de inovação apresenta a segunda melhor proporção (0,647). Cabe ressaltar que, das quatro políticas selecionadas, as ambientais dentro do MMA, a industrial e a de inovação contam com carreiras específicas e promoveram vários concursos nas últimas décadas. A exceção é a política de infraestrutura.

Já em promoção interna, a infraestrutura é a que apresenta o melhor indicador, seguida das políticas ambientais, industrial e de inovação.

Na dimensão *accountability*, a política de inovação aparece como a única em que nenhum dos seus servidores foi demitido por processo administrativo. As agências de políticas ambientais têm um percentual relativamente alto de servidores demitidos (0,018).

As tabelas 6, 7 e 8 desagregam as dimensões por agência dentro de cada política.

A tabela 6 mostra a relativamente alta proporção de servidores com contratos temporários no MME, no MT e em duas agências do meio ambiente – ICMBio e Ibama. Essas é uma situação atípica. Como enunciado anteriormente, o número relativamente alto de temporários aponta para a fragilidade da burocracia que atua na política. A contratação temporária, no entanto, pode ser justificada quando crescem as atribuições da agência, o que não parece ser o caso.

Discutir se a proporção relativamente alta de temporários tem repercussões na implementação das políticas foge aos objetivos desta pesquisa, mas explicações sobre por que essas agências saem do padrão das demais podem ser encontradas na principal característica que elas têm em comum: algumas não contam com carreiras específicas ou a criação da carreira ocorreu apenas recentemente.

TABELA 6
Dimensão recrutamento

Política	Agência	Proporção de servidores com contrato temporário	Proporção de servidores requisitados
Ambiental	MMA	0,19	0,02
	Ibama	0,47	0,01
	ICMBio	0,70	0,00
Industrial	MDIC	0,04	0,04
	Inmetro	0,00	0,01
	INPI	0,00	0,00
	Suframa	0,00	0,00
Infraestrutura	MT	1,07	0,02
	Valec	0,00	0,05
	DNIT	0,00	0,01
	MME	2,30	0,03
	Eletrobras	0,00	0,14
	Cepel	0,00	0,01
	EPE	0,00	0,00
Inovação	MCTI	0,06	0,01
	Finep	0,10	0,00
	INB	0,00	0,01
	Nuclebras	0,00	0,00
	CNPq	0,00	0,06

Elaboração da autora.

O MME, por exemplo, não criou, até o momento, carreira específica, sendo seus atuais 49 servidores de nível superior integrantes do PGPE. O MT instituiu a carreira de analista em infraestrutura, mas os concursos foram iniciados apenas em 2007.

A política de infraestrutura, da qual participam o MME e o MT, tem sofrido críticas de toda ordem pela dificuldade de dar conta dos “gargalos” do país. Possivelmente por essa razão, ou seja, para melhorar a capacitação da burocracia de infraestrutura, o governo está atuando com duas estratégias. A primeira, de 2012, a criação da carreira de especialista em infraestrutura sênior, com 84 cargos, com o objetivo de apoiar as políticas de infraestrutura viária, saneamento, energia, produção mineral, comunicação e desenvolvimento regional e urbano. Tal como acontece com o cargo de gestor governamental e diferentemente das carreiras específicas, esses especialistas não são vinculados aos ministérios setoriais, mas integram a estrutura do Ministério do Planejamento e Gestão (MP), responsável por sua distribuição entre as agências. A segunda estratégia é a de criação de novas empresas, como a Valec e a EPE, ambas para atuar na área de infraestrutura viária. O Ibama criou a carreira de analista ambiental, e seu primeiro concurso, para 108 vagas, só foi realizado em 2012. O ICMBio também não conta com carreira específica.

Apesar do aumento significativo no número de servidores concursados nas últimas décadas, a proporção de servidores com contratos temporários ainda é grande nas agências mencionadas – 0,47 no Ibama e 0,70 no ICMBio. No MME e MT, os temporários superam os servidores do RJU, como mostram as tabelas 9 e 11. A opção de não criar carreiras específicas para todos os órgãos da administração pública ou de não realizar concursos periódicos para todos os cargos pode ter custos na implementação da política e no compromisso do servidor com a agência (tabela 7).

TABELA 7
Dimensão formação

Política	Agência	Proporção de servidores generalistas na agência	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas
Meio ambiente	MMA	0,08	0,96
	Ibama	0,00	0,82
	ICMBio	0,01	0,79
Industrial	MDIC	0,07	0,45
	Inmetro	0,00	0,65
	INPI	0,00	0,74
	Suframa	0,01	0,00
Infraestrutura	MT	0,01	0,01
	Valec	0,01	-
	DNIT	0,00	0,24
	MME	0,11	0,04
	Eletrobras	0,01	0,69
	Cepel	0,00	-
	EPE	0,02	0,67
Inovação	MCTI	0,01	0,57
	Finep	0,00	0,88
	INB	0,00	0,84
	Nuclebras	0,00	0,21
	CNPq	0,00	0,77

Elaboração da autora.

Não parece ser coincidência o número relativamente alto de servidores do Ibama demitidos (0,03), conforme a tabela 8. É importante lembrar, no entanto, que o sistema de concursos competitivos é uma salvaguarda, embora insuficiente, para a diminuição da captura dos interesses públicos pelos privados pelos custos da perda de um emprego público com estabilidade. Isso pode ser particularmente

sensível em agências como o Ibama, responsável pela fiscalização de grandes áreas que são objeto de interesses conflitantes de poderosos grupos econômicos. Em uma agência como o ICM, encarregada da fiscalização de parques, o grande número de temporários pode não ter o mesmo significado, pela natureza do serviço prestado.

TABELA 8

Dimensões valorização do servidor e *accountability*

Política	Agência	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6 ^{1,2}	Proporção de servidores concursados demitidos por processos administrativos
Meio ambiente	MMA	1,50	0,01
	Ibama	0,70	0,03
	ICMBio	0,33	0,00
Industrial	MDIC	1,07	0,00
	Inmetro	1,50	0,00
	INPI	1,29	0,00
	Suframa	1,20	0,06
Infraestrutura	MT	1,30	0,00
	Valec	-	0,00
	DNIT	0,9	0,01
	MME	1,79	0,00
	Eletrobras	2,00	0,00
	Cepel	1,67	0,00
	EPE	-	0,00
Inovação	MCTI	0,96	0,00
	Finep	-	0,00
	INB	1,00	0,00
	Nuclebras	1,00	0,00
	CNPq	-	0,00

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Nas empresas públicas, esses cargos inexistem.

² Nessa coluna, foi apresentado o indicador de acordo com a definição apresentada no quadro 2. Este indicador, por definição, pode ultrapassar a unidade, conforme a fórmula (1.1), utilizada e explicitada para a transformação do índice.

A participação de generalistas na estrutura dos ministérios é significativa no MME (0,11), seguido do MMA (0,08) e MDIC (0,07). Os gestores governamentais são selecionados por um dos concursos mais competitivos da carreira federal e estão entre os mais bem remunerados. A alta participação desses gestores no MME pode compensar o também alto número de servidores temporários.

A existência de carreiras específicas mostra outra variação entre as agências. Conforme a tabela 11, as proporções são relativamente baixas no MME (0,04)

e no MT (0,01). Na direção oposta, está o MMA, com 0,96 dos seus servidores concursados para carreiras específicas.

Uma importante distinção entre generalistas e especialistas está na remuneração. Em maio de 2013, o salário inicial do gestor governamental era R\$ 13.608,81; o do gestor ambiental do Ibama com nível superior, R\$ 5.867,48; e o do analista de infraestrutura de transporte com nível superior, R\$ 8.369,83. Os especialistas em infraestrutura vinculados ao MP, no entanto, têm salário inicial de R\$ 12.195,82. Esses números apontam para um dos possíveis problemas de atração dos quadros para carreiras específicas: dado que a todos é exigido nível superior de escolaridade e que podem participar do concurso de gestor candidatos com qualquer tipo de formação, por que os melhores concorrentes optariam por carreiras específicas e não pela de generalista? Em outras palavras, as carreiras específicas têm níveis salariais menos atrativos, diminuindo os incentivos à participação dos “melhores”. Pode ter sido esta avaliação que levou o governo a criar a carreira de especialista em infraestrutura com salário muito acima da carreira específica do MT e de instituir duas novas empresas públicas.

Sobre a dimensão valorização do servidor, ou seja, servidores de carreira que ocupam os DAS 4, 5 e 6, todas as agências têm servidores ocupando cargos comissionados, mostrando tanto a qualidade dos concursados, que galgam cargos mais altos, como também uma política de promoção interna. No caso dos ministérios, essa dimensão é particularmente significativa no MME e no MMA e menor no MT e MDIC.

Na dimensão *accountability*, os índices são baixos, o que significa que o número de servidores demitidos é pequeno. No entanto, e pode não ser coincidência, as agências que apresentam números maiores de demissões são as que não têm carreira específica (Suframa) ou aquelas que as têm há pouco tempo (Ibama) e para as quais não são realizados concursos periódicos.

As tabelas 9, 10, 11 e 12 desagregam os dados mencionados por tipo de política.

TABELA 9
Política ambiental

Dimensão	Indicador	MMA	Ibama	ICMBio
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário <i>versus</i> concursados	0,19	0,47	0,70
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados <i>versus</i> total de servidores	0,02	0,01	0,00
Formação	Proporção de servidores generalistas na agência	0,08	0,00	0,01
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas (especialistas)	0,96	0,82	0,79
Valorização do servidor	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6	1,50	0,70	0,33
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos	0,01	0,03	0,00

Elaboração da autora.

TABELA 10
Política industrial

Dimensão	Indicador	MDIC	Inmetro	INPI	Suframa
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário <i>versus</i> concursados	0,04	0,00	0,00	0,00
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados <i>versus</i> total de servidores	0,04	0,01	0,00	0,00
Formação	Proporção de servidores generalistas na agência	0,07	0,00	0,00	0,01
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas (especialistas)	0,45	0,65	0,74	0,00
Valorização do servidor	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6	1,07	1,50	1,29	1,20
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos	0,00	0,00	0,00	0,06

Elaboração da autora.

TABELA 11
Política de infraestrutura

Dimensão	Indicador	MT	Valec	DNIT	MME	Eletrobras	Cepel	EPE
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário <i>versus</i> concursados	1,07	0,00	0,00	2,30	0,00	0,00	15,43
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados <i>versus</i> total de servidores	0,02	0,05	0,01	0,03	0,14	0,01	0,00
Formação	Proporção de servidores generalistas na agência	0,01	0,01	0,00	0,11	0,01	0,00	0,02
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas (especialistas)	0,06	0,04	0,24	0,17	0,69	0,71	0,52
Valorização do servidor	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6	1,30	0,00	0,90	1,79	2,00	1,67	0,00
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00

Elaboração da autora.

TABELA 12
Política de inovação

Dimensão	Indicador	MCTI	Finep	INB	Nuclebras	CNPq
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário <i>versus</i> concursados	0,059	0,095	0,000	0,000	0,00
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados <i>versus</i> total de servidores	0,011	0,000	0,012	0,001	0,060
Formação	Proporção de servidores generalistas na agência	0,007	0,002	0,002	0,004	0,003
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas (especialistas)	0,570	0,884	1,710	0,209	1,586
Valorização do servidor	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6	0,960	0,000	1,000	1,000	0,000
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos	0,001	0,000	0,000	0,000	0,001

Elaboração da autora.

Os dados apresentados nessas quatro tabelas mostram que pelos critérios de Evans (1992) e Peters (1995), a burocracia brasileira possui hoje a maioria das características de uma burocracia weberiana. Em menos de vinte anos ocorreu uma mudança radical na forma de recrutamento, no nível de escolaridade e na remuneração dos servidores federais. Entre essas mudanças, a de maior impacto foi a substituição dos sistemas de patronagem ou de insulamento pelo de recrutamento competitivo baseado no mérito. Essa mudança se insere no principal compromisso dos constituintes de 1988, de fortalecimento do sistema democrático.

Se o IQB aponta para a relativamente alta qualidade da burocracia brasileira em relação a períodos anteriores e em perspectiva comparada, essa qualidade não se distribui de forma uniforme, como prediz a literatura. Se a qualidade de uma burocracia pode prever o que acontecerá com a política pública e se é condição necessária, embora não suficiente, para que os governos implementem decisões, o IQB das políticas de desenvolvimento permite chegar a algumas conclusões e indicar caminhos para mudanças.

Em primeiro lugar, há uma enorme vantagem comparativa dos formuladores de política brasileiros em relação aos demais países no sentido da disponibilidade de informações *on-line*. Se o objetivo é dar transparência às atividades do governo, a disseminação de dados também permite conhecer melhor e mais rapidamente o que precisa ser mudado ou aperfeiçoado.

Em segundo lugar, a proporção de servidores temporários sinaliza para a ainda não consolidação de algumas carreiras. A influência dessa dimensão sobre a capacidade burocrática das agências, no entanto, não é homogênea. Isso quer dizer que, em agências que desempenham atividades relacionadas a conflitos de interesses, como o Ibama, a influência da forma de contratação temporária sobre a capacidade burocrática é maior do que a do ICMBio, que fiscaliza os parques nacionais.

Em terceiro lugar, surge a prioridade dada pelo governo federal às agências das políticas industrial e de inovação. Não só por meio da realização de concursos anuais como pela estruturação de suas carreiras, contribuindo para que a qualidade dessas duas burocracias no agregado seja a mais alta. Além disso, a política industrial é a que conta com a maior participação de gestores governamentais, confirmando sua importância no contexto do serviço federal. Em contraste, várias carreiras da política de infraestrutura ou foram estruturadas muito recentemente, assim como a do Ibama, ou ainda não o foram. Em relação às carreiras, um dos principais achados desta pesquisa foi a diferença salarial entre elas, tornando algumas, especialmente as de infraestrutura, pouco atrativas para os melhores candidatos.

Em quarto lugar, o IQB mostrou que algumas agências têm uma política de promoção interna mais vigorosa do que outras. Este é o caso do MMA.

Por fim, o IQB apontou duas tendências recentes na constituição de novas burocracias. A primeira é a criação de empresas públicas, principalmente na infraestrutura. Essa tendência pode ser uma resposta aos altos custos de transação dos concursos públicos. Se a seleção por mérito é consequência do diagnóstico de que o setor público brasileiro era capturado pela patronagem, portanto, antidemocrático, essa seleção tem custos de toda ordem, inclusive no que diz respeito à sua judicialização. Vale registrar que, assim como no passado, com empresas como Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o ingresso nas novas empresas públicas se dá por processo seletivo, portanto, meritocrático. O que parece começar a se firmar é o crescimento dessas modalidades – empresas e regime da CLT –, embora mantendo a obrigatoriedade do processo seletivo competitivo.

A segunda tendência é a criação de novas carreiras nos mesmos moldes da de gestor governamental, com salários acima das carreiras específicas e vinculados ao MP, que os redistribui entre os ministérios. Já estão nesta categoria, sete tipos de carreiras. Essas tendências apontam para a capacidade de adaptação do sistema burocrático instituído em 1988, embora sem abandono do caráter meritocrático da seleção para a carreira pública.

4.3 Quem é, o que faz e como é recrutada a burocracia na Argentina

As perguntas que compuseram o questionário aplicado a dezoito entrevistados foram parcialmente inspiradas no questionário de Evans e Rauch (1999) e nas dimensões do IQB do Brasil. A avaliação *ex post* do questionário mostrou consistência nas respostas, mas, como esperado, algumas questões são condicionadas à posição institucional dos entrevistados. Como já mencionado, não foi possível investigar a qualidade da burocracia federal argentina por política de desenvolvimento, como no Brasil, mas, sim, no seu conjunto, devido à falta de dados sistematizados. Isso impediu o cálculo de um índice sintético como o IQB. A elaboração de um questionário padrão, no entanto, poderá permitir sua réplica em futuras pesquisas.

A pesquisa de campo foi realizada em Buenos Aires entre 12 e 17 de maio de 2013. Os resultados são apresentados a seguir.

A grande maioria (82%) dos entrevistados afirma que menos de 30% dos servidores são selecionados por concurso (gráfico 1). A diferença entre a percepção dos burocratas em relação a das demais categorias é alta. O legado da patronagem na América Latina fez com que a instituição do concurso público se tornasse em um dos objetivos mais perseguidos pelas ondas reformistas e seja uma antiga regra legal. Na maioria dos países que primeiro formaram suas burocracias em moldes weberianos, no entanto, o concurso público não é a regra, o que não exclui a

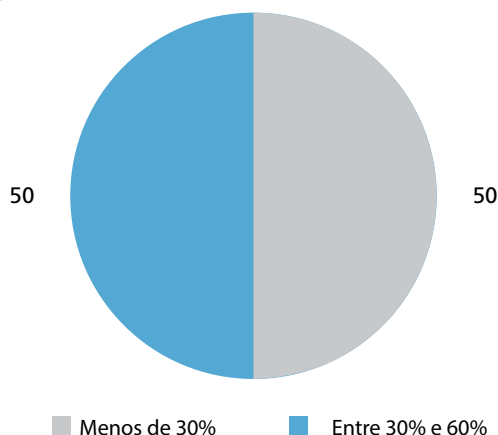
escolha baseada em critérios meritocráticos. A seleção é feita por uma combinação de instrumentos que permite avaliar a capacidade do futuro servidor.

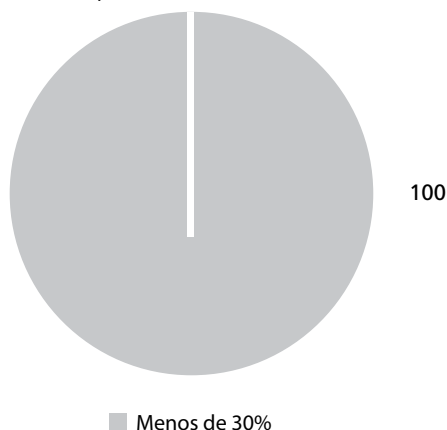
A ausência de concurso não significa que a atual burocracia argentina careça de capacidade nem que todos os cargos sejam objeto de patronagem. Os entrevistados afirmam que algumas agências se caracterizam por ter uma burocracia qualificada e muitas vezes recrutada por meio de concursos, como a dos Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda e da Educação. Em outras, a percepção é que não existe uma burocracia minimamente weberiana: Desenvolvimento Social e Saúde têm burocracias paralelas, ou seja, fora do regime do servidor público, e, nas palavras dos entrevistados, decadentes. Ministérios mais novos, como o de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva, contam com burocracias qualificadas, e a maioria dos seus técnicos possui diplomas de pós-graduação. Agências antes consideradas de alta qualificação, como o Ministério da Economia e o Banco Central, perderam seus mais qualificados quadros nos últimos anos. Na verdade, ainda existe concurso para algumas carreiras, assim como para cargos pouco complexos, mais administrativos do que técnicos. Na percepção dos entrevistados, há hoje no governo federal uma estratégia que combina lealdade com formação qualificada. A lealdade não é exclusivamente partidária, mas pode ser também pessoal, segundo a maioria dos entrevistados. Nas palavras de um entrevistado, existe atualmente uma burocracia militante, que é comprometida com o sucesso das políticas prioritárias do partido que governa. Esse militante, contudo, não carece necessariamente de qualificação.

GRÁFICO 1

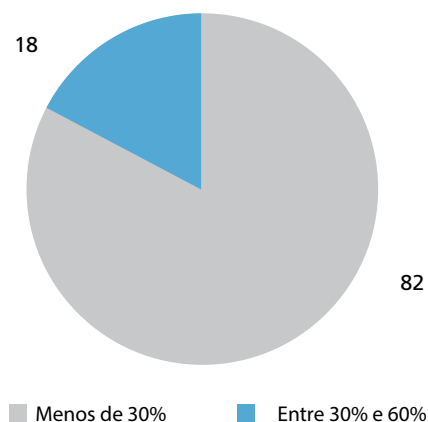
Proporção dos servidores do governo federal que entraram no serviço público via concurso
(Em %)

1A – Burocratas



1B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

1C – Todos



Elaboração da autora.

Diferentemente do Brasil, cargos de livre ocupação não têm número determinado nem requerem aprovação do Congresso. Assim como no passado e também no Brasil, na Argentina persistem as ilhas de excelência, e um exemplo é a Administración Nacional de La Seguridad Social (Anses). Essas ilhas são utilizadas não necessariamente no apoio à formulação de políticas mas para viabilizar a implementação daquelas decididas pelos governantes como prioritárias, como foi o caso da Asignación Universal por Hijo (AUH).

Outros entrevistados reconhecem que os governos dos Kirchner apostaram no Estado como formulador e implementador de políticas, distanciando-se da estratégia dos governos anteriores de fortalecer o papel do setor privado na decisão

alocativa. Recompor o Estado, entretanto, não é tarefa fácil e reconhece-se que às vezes o governo carece de competência para levar adiante algumas políticas. Muitos entrevistados afirmam que há relativamente alta capacidade de decisão, mas baixa capacidade de implementação.

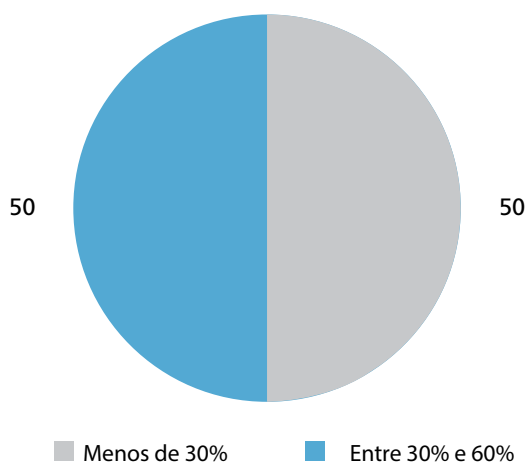
Para o conjunto dos entrevistados, 46% percebem que entre 30% e 60% dos servidores possuem curso superior, mas, para 50% dos burocratas entrevistados, 90% dos funcionários possuem nível superior de escolaridade (gráfico 2). A diferença na percepção pode ser explicada pela posição institucional do entrevistado, ou seja, entrevistados que não são burocratas têm pouca convivência com as agências que formulam políticas.

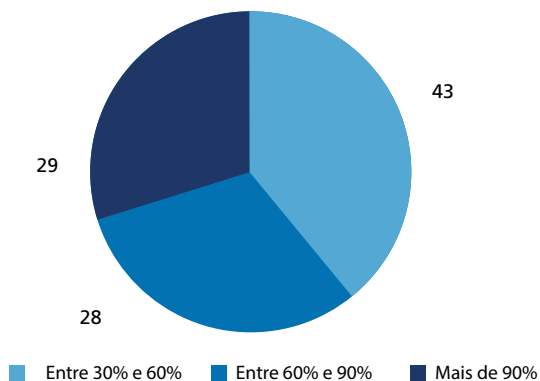
GRÁFICO 2

Proporção de servidores com nível superior

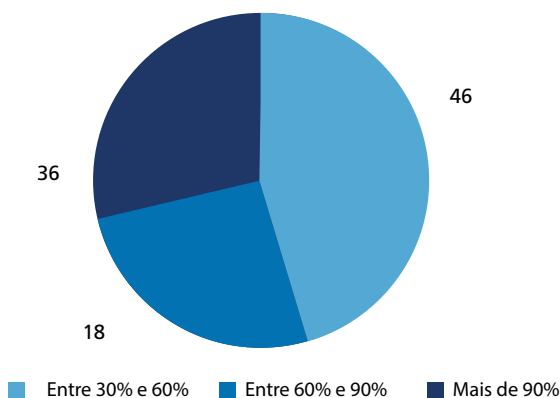
(Em %)

2A – Burocratas



2B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

2C – Todos

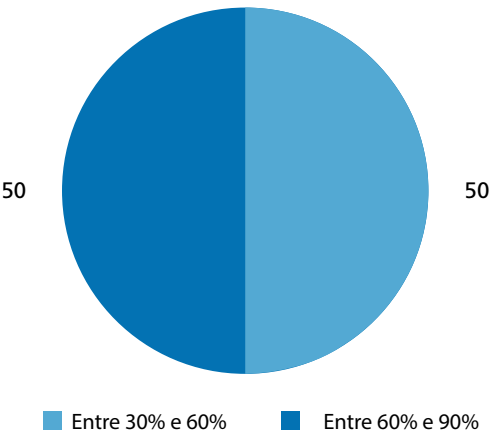


Elaboração da autora.

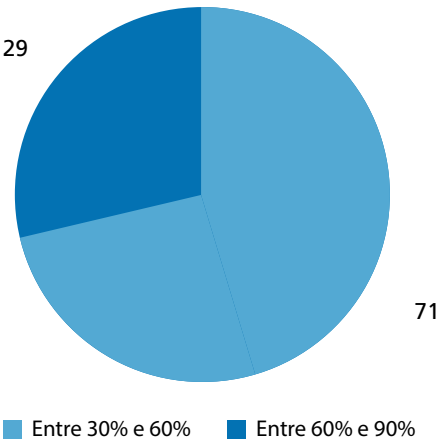
Do total dos entrevistados, 64% acreditam que entre 30% e 60% dos servidores têm vínculo temporário (gráfico 3). Importante lembrar que, diferentemente do Brasil, a legislação argentina permite a contratação temporária sem limite de duração, o que acaba tornando seus ocupantes em servidores permanentes.

GRÁFICO 3
Proporção de servidores temporários
(Em %)

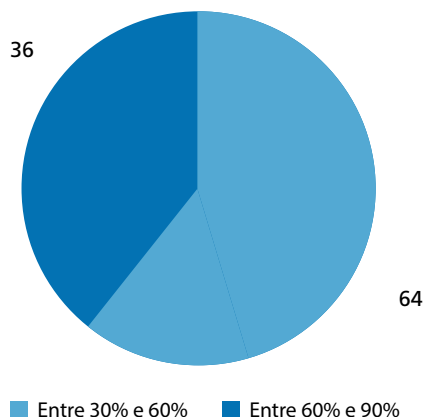
3A – Burocratas



3B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos



3C – Todos



Elaboração da autora.

Em linhas gerais, pode-se dizer que os funcionários permanentes ocupam cargos administrativos e os de nível técnico são temporários. Existe também a modalidade de contratação dos quadros técnicos via Pnud, BID e Banco Mundial, tal como ocorreu no Brasil entre 1994 e 2000.

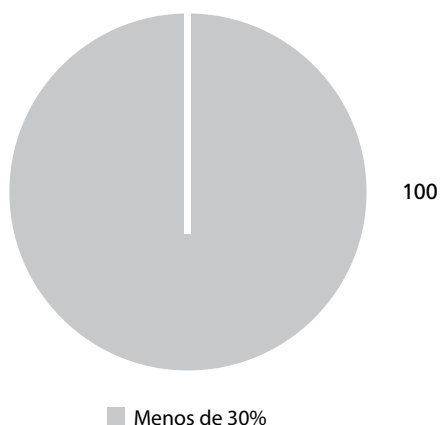
Tanto os burocratas como os demais entrevistados afirmam que menos de 30% dos servidores trabalham em tempo parcial (gráfico 4). Isso significa que o emprego público na Argentina ocupa o tempo integral da grande maioria de seus servidores.

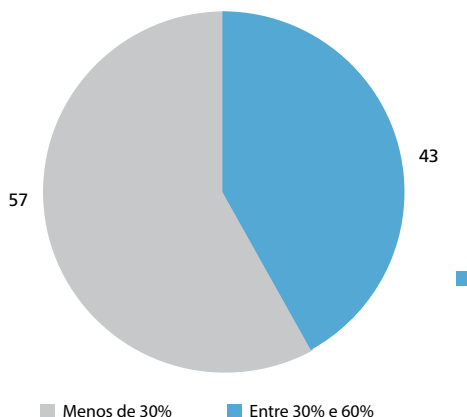
GRÁFICO 4

Proporção de servidores que trabalham em tempo parcial

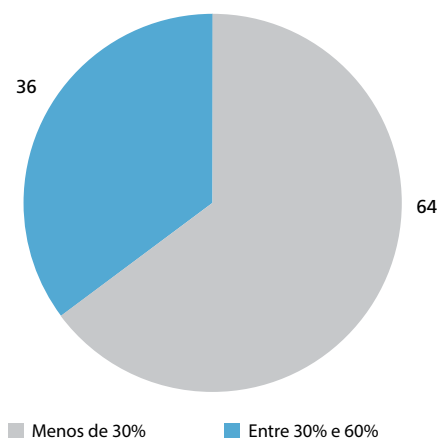
(Em %)

4A – Burocratas



4B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

4C – Todos



Elaboração da autora.

Dos entrevistados, 46% acreditam que entre 30% e 60% dos servidores são especialistas, mas também concordam que a inserção de especialistas muda de uma área para outra (gráfico 5). Os servidores dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia (mesmo tendo perdido capacidade técnica nos últimos anos), da Educação e da Saúde têm certo nível de especialização. Quanto aos generalistas, o governo Alfonsín instituiu a carreira de agentes governamentais, com características semelhantes aos gestores governamentais brasileiros. Mais tarde, o governo Menem também os incorporou em áreas específicas de políticas. Segundo os entrevistados, o número desses agentes foi significativo, mas a carreira teve pouco prestígio, e a maioria deixou o serviço público. A experiência argentina com a criação da carreira de generalista contrasta com a brasileira, na qual o número de gestores

governamentais cresceu, seus ocupantes têm uma das mais altas remunerações do setor público e ocupam cargos de confiança nas agências governamentais.

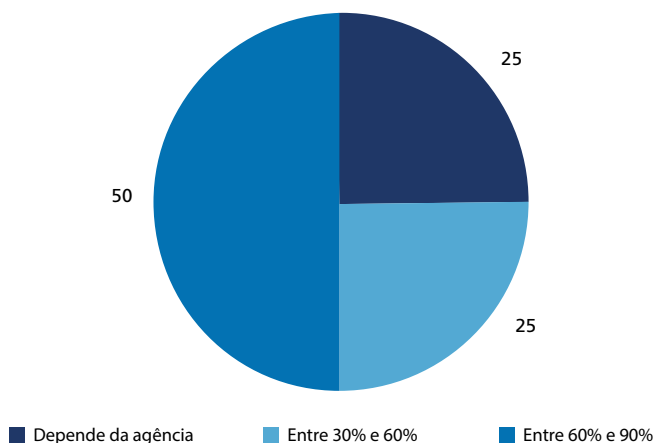
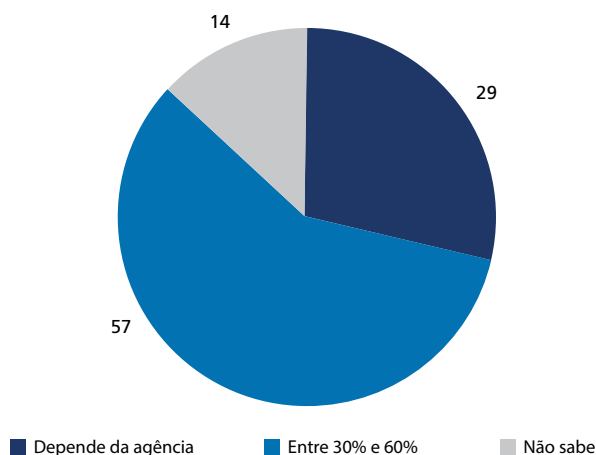
Segundo 64% dos entrevistados, o tempo médio de permanência dos servidores públicos nos seus cargos é entre cinco e dez anos (gráfico 6). Isso se explica pelo alto número dos contratos temporários, sujeitos, portanto, aos ciclos eleitorais. Essa característica também distingue a Argentina do Brasil, onde o emprego público para os concursados é vitalício após dois anos do ingresso na carreira.

GRÁFICO 5

Proporção de servidores especialistas *versus* generalistas

(Em %)

5A – Burocratas

5B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

5C – Todos

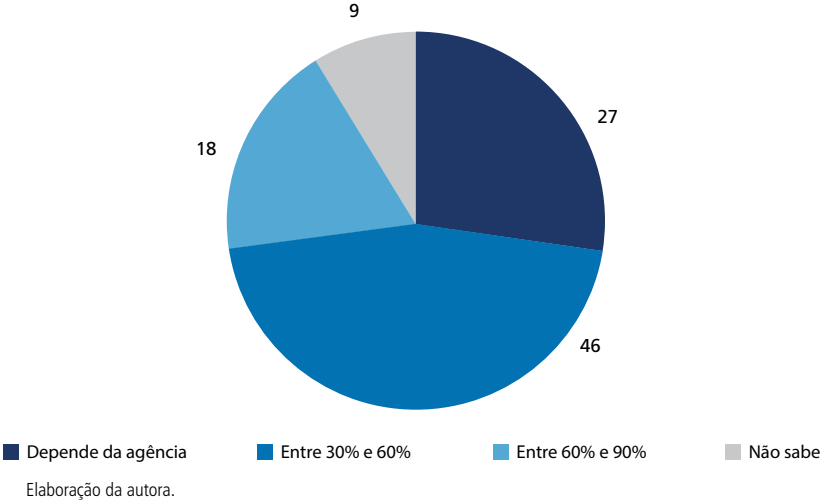
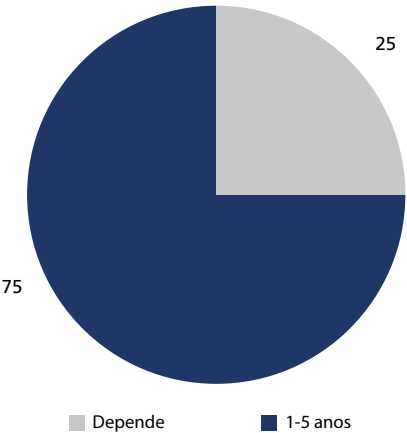
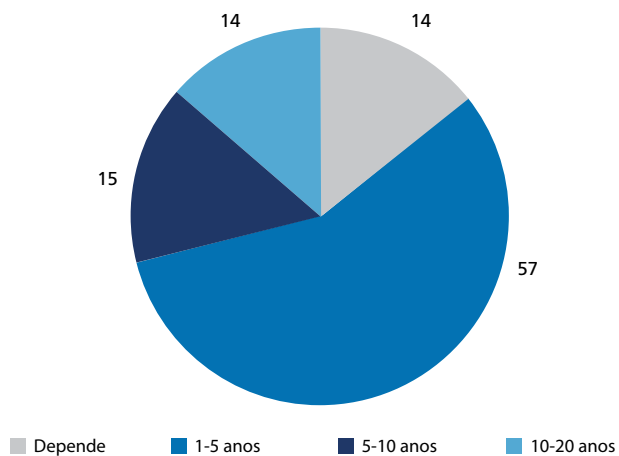
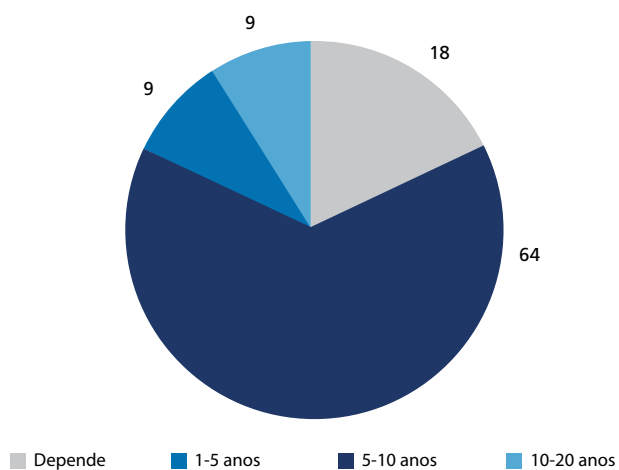


GRÁFICO 6
Tempo médio que os servidores permanecem no cargo
(Em %)
6A – Burocratas



6B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

6C – Todos



Elaboração da autora.

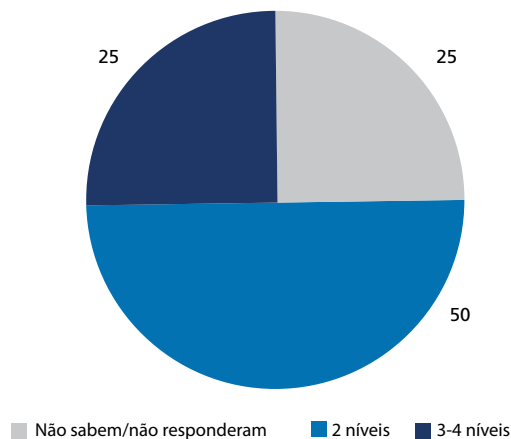
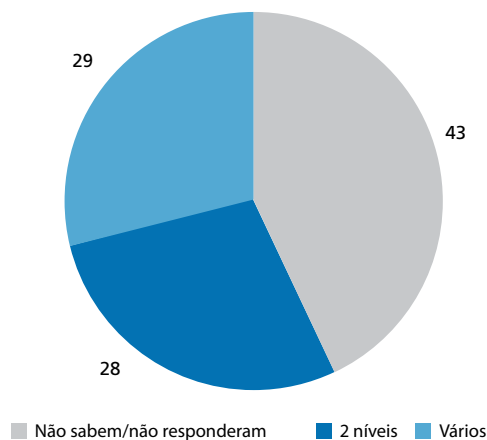
Como a amostra incorporou entrevistados não vinculados ao governo, 36% dos respondentes declararam que não sabem, mas 50% dos burocratas responderam que pode ser esperada a ascensão entre dois e três níveis de promoção (gráfico 7).

GRÁFICO 7

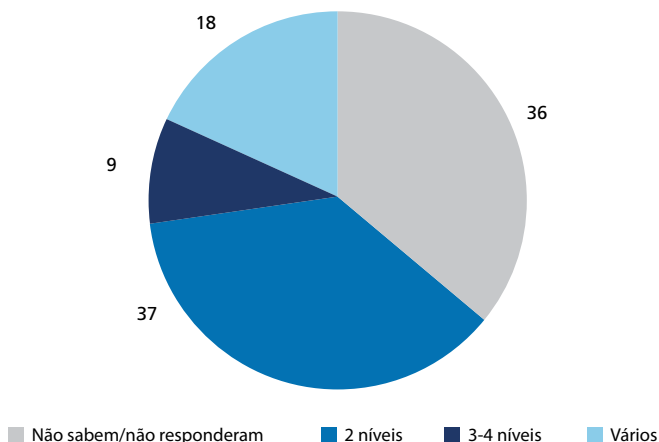
Expectativa de promoção interna do servidor

(Em %)

7A – Burocratas

7B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

7C – Todos



Elaboração da autora.

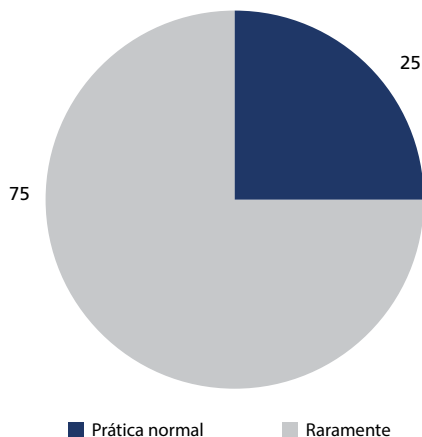
A maioria percebe que a mobilidade entre os setores público e privado raramente acontece (gráfico 8). Os salários no setor público eram tradicionalmente menores do que no setor privado, porém, na atualidade e por causa das negociações sindicais, a diferença entre os dois se reduziu, criando, portanto, um incentivo adicional para a permanência no setor público.

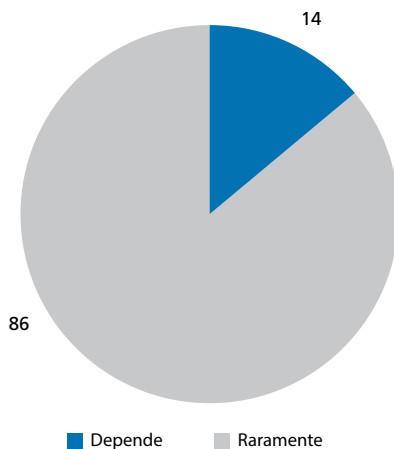
GRÁFICO 8

Mobilidade entre o setor privado e o setor público

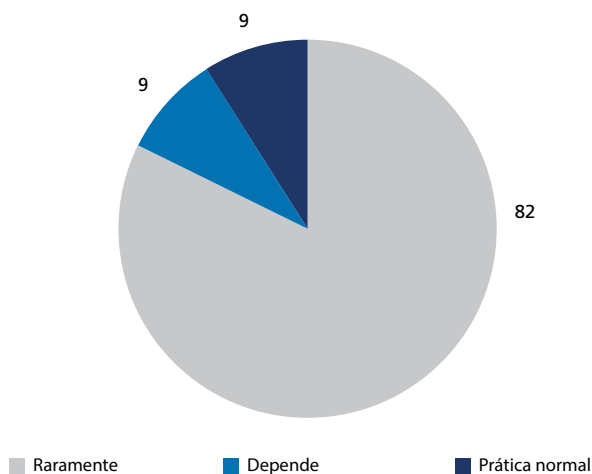
(Em %)

8A – Burocratas



8B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

8C – Todos



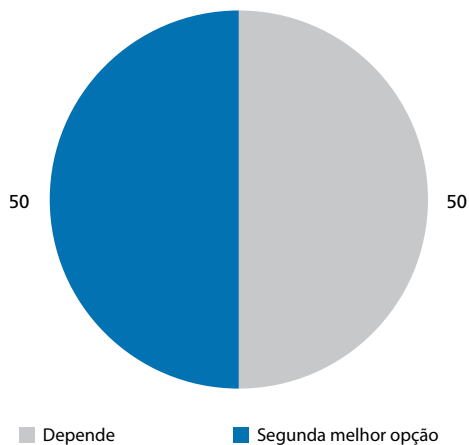
Elaboração da autora.

A grande maioria dos entrevistados (73%) respondeu que a atração da carreira pública para os que frequentaram as melhores universidades depende das circunstâncias e dos incentivos oferecidos (gráfico 9). Nesse sentido, o setor público compete com o setor privado.

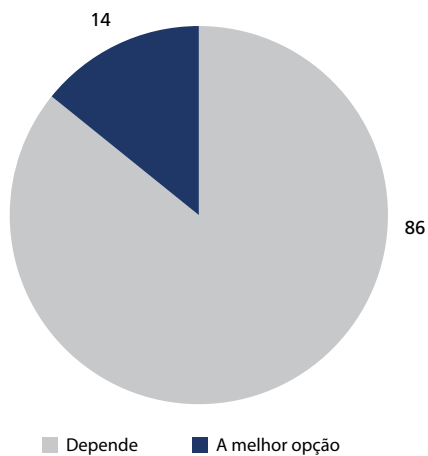
GRÁFICO 9

Atração da carreira pública para os que cursaram as melhores universidades
(Em %)

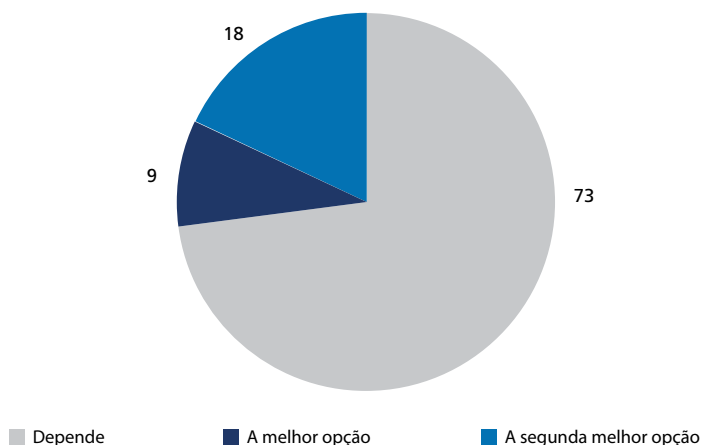
9A – Burocratas



9B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos



9C – Todos



Elaboração da autora.

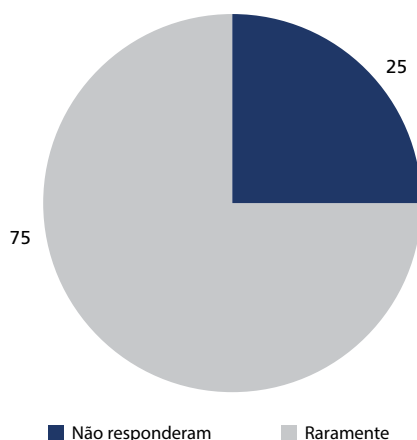
Dos entrevistados, 91% reconhecem que raramente os servidores são demitidos por denúncias da mídia ou por investigação dos órgãos judiciais ou administrativos de controle da atividade burocrática (gráfico 10). Essa situação difere da brasileira, que experimenta hoje um ativismo da mídia e das agências de controle interno e externo.

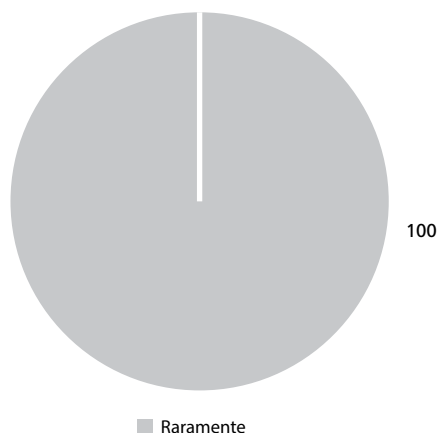
GRÁFICO 10

Servidores demitidos por denúncias

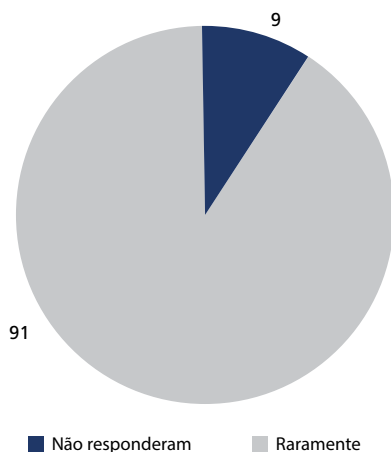
(Em %)

10A – Burocratas



10B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

10C – Todos



Elaboração da autora.

Nessa questão existe grande divergência entre o que pensam os burocratas em comparação às demais categorias: 75% dos primeiros afirmam que a agência participa da formulação, enquanto 71% das demais categoriais acreditam que as agências raramente têm participação na formulação de políticas (gráfico 11). A maioria dos entrevistados não burocratas acredita que, atualmente, o grande formulador de políticas é a Presidência. Algumas vezes, as agências governamentais acabam sabendo por meio da mídia das políticas anunciadas para a área, como foi o

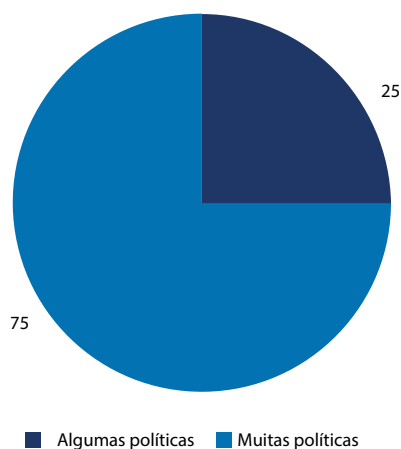
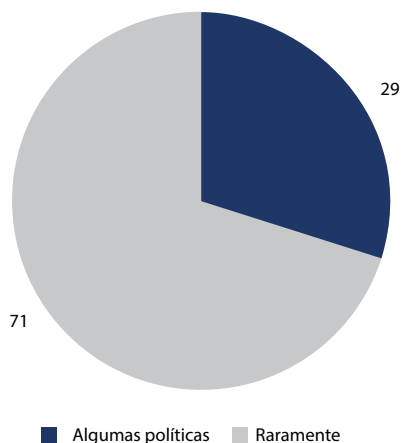
caso da AUH e da nacionalização da Administradores de Fondos de Jubilaciones e Pensiones (AFJP). Algumas decisões são tomadas em função do momento político e com pouca avaliação técnica. Algumas agências também estão esvaziadas no seu papel na formulação. Este é o caso da do meio ambiente, em que o principal cargo de especialista é o de advogado, mostrando sua pouca atuação na política e mais no cumprimento dos trâmites legais.

GRÁFICO 11

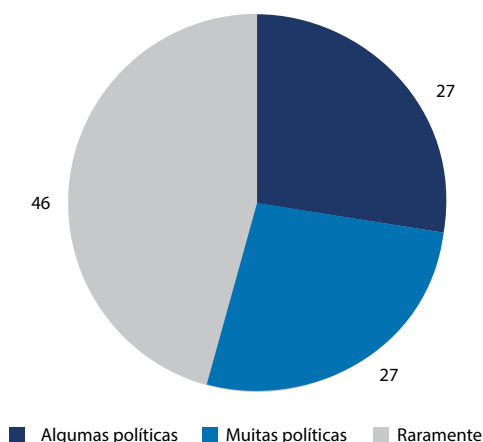
Participação das agências na formulação de políticas

(Em %)

11A – Burocratas

11B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

11C – Todos



Elaboração da autora.

A síntese que pode ser feita em relação à burocracia argentina é que sua forma de recrutamento não sofreu mudança com a redemocratização e que associar concursos competitivos ao regime democrático não esteve nem está na agenda dos governantes. A inexistência de concursos ou de critérios seletivos baseados na competição e a existência de diferentes regimes que regem os servidores públicos argentinos não significam, necessariamente, a sobrevivência da patronagem. Como informaram os entrevistados, se laços pessoais e não o acesso ao emprego público por meio de processo seletivo são a forma de ingresso no serviço público, eles são associados a critérios de conhecimento técnico. Essa forma de recrutamento, no entanto, aponta para a instabilidade burocrática quando ocorre mudança no partido que governa. A análise da Argentina também mostrou que tentativas foram feitas para profissionalizar a burocracia, mas elas foram pouco apoiadas pelos governantes, tendo vida curta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa levantou informações sobre a trajetória da burocracia dos governos federais do Brasil e da Argentina. No caso do Brasil, construiu-se um índice inédito sobre a qualidade da burocracia que participa da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento. No caso da Argentina, um questionário cobriu a lacuna de dados sistematizados. A análise foi modulada pelo conceito de capacidade

do Estado, apoiando-se, também, na literatura sobre formação do Estado e sua relação com o processo de burocratização.

Foram aportadas duas contribuições. Do ponto de vista teórico, confirmou-se uma das hipóteses da literatura, de que a capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre as agências governamentais nem no Brasil, nem na Argentina. Foi debatida também a aplicabilidade do conceito de dependência de trajetória em situações sujeitas à decisão política. Esse foi o caso da deliberação dos constituintes brasileiros de mudar a forma de recrutamento da burocracia como resultado da redemocratização, enquanto isso não ocorreu na Argentina. Embora existam robustas evidências de que o sistema burocrático brasileiro e as empresas criadas no regime Vargas foram mais sólidas e resistentes do que as do peronismo, a capacidade explicativa baseada na trajetória é limitada para elucidar por que o Brasil seguiu um caminho e a Argentina outro.

Do ponto de vista empírico, mostrou-se que a qualidade da burocracia brasileira é alta, mas, quando o índice é desagregado em dimensões, algumas agências governamentais ainda apresentam deficiências, particularmente no que diz respeito a uma das características de uma burocracia profissional, ou seja, a existência de carreira estável. No caso da Argentina, as respostas dos entrevistados mostram que a redemocratização não mudou a forma de recrutamento da burocracia, mantendo as características do passado, ou seja, um sistema burocrático que carece dos requisitos weberianos. Os servidores públicos federais argentinos são regidos por diversos regimes jurídicos, e a maioria é recrutada com base em laços pessoais e/ou partidários. Isso não significa, todavia, que o governo argentino não possua capacidade de formular e implementar políticas, mas, sim, que essa capacidade é restrita a políticas consideradas prioritárias pelos que ocupam o Executivo. A burocracia argentina também carece de regras e procedimentos capazes de diminuir incertezas, ficando submetida aos ciclos eleitorais.

O argumento para explicar a diferença encontrada entre os dois sistemas burocráticos nas últimas décadas é baseado na diferença da agenda da redemocratização e nos diferentes momentos das reformas institucionais e constitucionais. A elite brasileira buscou assegurar, pela via constitucional, a construção de instituições democráticas sólidas em que a formação de uma burocracia weberiana se inseriria. Na Argentina, a redemocratização se concentrou na punição dos crimes cometidos durante a ditadura militar.

REFERÊNCIAS

AGÜERO, Felipe. The military and the limits to democratization in South America. *In*: MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, Samuel (Ed.). **Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992. p. 153-198.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. **State capacity and bureaucratic autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil**. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 31. Washington, DC: Lasa, 2013.

CAO, Horacio. **La administración pública argentina: nación, provincias y municipios**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13. Buenos Aires, Argentina: Clad, 4-7 nov. 2008.

CENTENO, Miguel A. Blood and debt: war and taxation in nineteenth-century Latin America. **American Journal of Sociology**, v. 102, n. 6, p. 1565-1605, 1997.

CHUBB, John; PETERSON, Paul (Ed.). **Can the government govern?** Washington: The Brookings Institution, 1989.

D'ARAUJO, Maria Celina (Coord.). **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

ENRIQUEZ, Elaine; CENTENO, Miguel A. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. **International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.

EVANS, Peter B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. *In*: HAGGARD Stephan; KAUFMAN, Robert R. (Ed.). **The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state**. Princeton University Press, 1992. p. 139-181.

_____. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

GAETANI, Francisco; HEREDIA, Blanca. **The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years.** In: RED DE GESTIÓN Y TRANSPARENCIA DEL DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2002. Mimeografado.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America.** Berkeley: University of California Press, 1994.

GRINDLE, Merilee. **Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries.** Boston: Harvard University Press, 1997.

_____. **Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance.** Princeton: Princeton University Press, 2007.

_____. **Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012.

HAGOPIAN, Frances. The compromised consolidation: the political class in the Brazilian transition. In: MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel (Ed.). **Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992, p. 243-293.

IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura. Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Santa Fe, v. 6, n. 7, p. 45-92, 2006.

IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura; TOMMASI, Mariano. **Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina.** In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. Panamá: Clad, 2003.

KINZO, Maria D'Alva. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 81-102, 2001.

MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel (Ed.). **Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MP – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v. 17, n. 200, dez. 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/bol200_dez2012.pdf>.

O'DONNELL, Guillermo. **El estado burocrático-autoritario**: 1966-1973, triunfo, derrotas y crisis. Buenos Aires: Editora de Belgrano, 1982.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence (Ed.). **Transitions from authoritarian rule**: prospects for democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

ORLANSKY, Dora. Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). **Cuadernos de Estudios Empresariales**, v. 5, p. 375-403, 1995.

OSZLAK, Oscar. El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal em Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 42, n. 168, enero/marzo 2003.

PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy**. Longman Publishers, 1995.

REIS, Elisa; CHEIBUB, Jairo. Bureaucratic elite, political culture and democratization in Brazil. In: ASMEROM, Haile K.; REIS, Elisa (Ed.). **Democratization and bureaucratic neutrality**. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1996. p. 219-238.

RUBINS, Roxana; CAO, Horacio. La reforma del Estado en las provincias argentinas: una visión desde sus condicionantes estructurales. **Revista Venezolana de Gerencia**, v. 3, n. 5, p. 19-32, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Relatório de pesquisa, centralização burocrática e renovação de elites**: estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada. Rio de Janeiro: Iuperj, 1979. Mimeografado.

SCHNEIDER, Ben R. **Politics within the state**: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SILBERMAN, Bernard. **Cages of reason**: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain. Chicago: Chicago University Press, 1993.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions**: a comparative analysis of France, Russia and China. New York: Cambridge University Press, 1979.

_____. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.

_____. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina:** quando a política faz a diferença. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2035).

STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 1988.

TILLY, Charles. **As sociology meets history.** New York: Academic Press, 1981.

_____. War making and state making as organized crime. *In:* EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in.** New York: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

_____. **Coerção, capital e estados europeus: 1990-1992.** São Paulo: Edusp, 1996.

WIBBELS, Erik. Federal politics and market reform in the developing world. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 2, p. 27-53, 2001.

RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE E NOVAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ENTRE OS PAÍSES DO BRICS: O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA COM A ÁFRICA DO SUL E A ÍNDIA¹

Eduardo R. Gomes

1 INTRODUÇÃO

1.1 O novo Estado desenvolvimentista, relações Estado-sociedade e capacidades estatais

Em 2010, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) diagnosticava que os “países em desenvolvimento” estavam diante de uma “janela de oportunidade” para ascensão na ordem internacional. A expectativa era de que a divisão do produto interno bruto (PIB) mundial do início do século, de 60% para os países desenvolvidos e 40% para os em desenvolvimento, fosse revertida por volta de 2030, tendo em vista que o desempenho econômico destes vinha sendo superior a do países desenvolvidos desde a primeira década do século.²

Centrado em países do BRICS, como exemplo destas economias emergentes, este capítulo busca analisar em que termos a formação de instituições de representação extraparlamentares, na esfera das relações Estado-sociedade, pode representar uma expansão das capacidades estatais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil que possibilite a formulação de novas políticas de desenvolvimento, beneficiando-se eventualmente da mencionada janela de oportunidade (Boschi, 2013).

Neste novo contexto pós-neoliberal, as estratégias de desenvolvimento passaram de fato a conferir um lugar proeminente ao Estado como indutor do desenvolvimento, com menor interferência na órbita da produção e maior atuação como regulador, diferentemente do modelo do pós-guerra. As ciências sociais, por sua vez, revelaram um renovado interesse pelos estudos sobre o desenvolvimento, abrindo debates sobre o papel do Estado, seu relacionamento com o mercado, as formas de articulação entre os atores estratégicos nos campos político e econômico,

1. Este capítulo é uma versão modificada de Gomes (2015).

2. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dev/pgd/economydevelopingcountriessettoaccountfornearly60ofworldgdpby2030accordingtonewestimates.htm>>.

entre outros aspectos. Dentro desta preocupação, voltaram a ganhar importância os estudos sobre os processos bem-sucedidos de crescimento em economias do Leste Asiático, caracterizados por um papel ativo do Estado e das instituições na dinâmica da industrialização, estimulando a discussão sobre a importância do ambiente institucional no desempenho socioeconômico de um regime de produção particular (Amsden, 2004, Wade, 1990).

A construção de um novo Estado desenvolvimentista defronta-se, contudo, com o desafio de buscar maior coordenação entre Estado, empresários e trabalhadores, atores estratégicos com capacidade privilegiada de influir no ciclo de políticas públicas (Evans, 2005; 2008). Mais recentemente, esta concepção tem também enfrentado várias críticas à formulação inicial sobre o novo desenvolvimentismo (Carneiro, 2013). Gonçalves (2014) chega a afirmar que o neodesenvolvimentismo não tem uma concepção propriamente diversa de desenvolvimento, pois “é fortemente crítico em relação ao nacional-desenvolvimentismo, e as convergências com a ortodoxia convencional são evidentes”, em confronto direto com a formulação inicial deste modelo e de muitos de seus desdobramentos (Gonçalves, 2014, p. 637).

Já com base no trabalho de Arbix e Martin (2010), Gomide e Pires (2014, p. 15) assinalam que talvez estejamos à frente de uma configuração peculiar de “ativismo estatal sem Estado”, porque esta concepção deriva “de ferramentas e mecanismos indutores do mercado no lugar de comandos diretivos autoritários”. De qualquer forma, nesta percepção, mantém-se “um papel central para o Estado no processo de desenvolvimento”.

Em seus estudos sobre Estado e desenvolvimento, Evans (2005) já alertava que, para além do crescimento econômico e da transformação produtiva, seria importante levar em conta o contexto de democracia e fortalecimento da sociedade civil, situação em que os objetivos de desenvolvimento necessitam de maior legitimidade de parte da sociedade, diferente do contexto do Estado desenvolvimentista, o qual esteve associado a regimes autoritários. Nestas formulações, o autor ressalta que o controle democrático “de baixo para cima” pode constituir uma importante fonte de legitimação para uma coalizão mais ampla da sociedade em torno de uma estratégia de desenvolvimento, tal como preconizada pelo novo desenvolvimentismo. Entretanto, o controle democrático é mais frágil em relação à burocracia do Estado e às elites empresariais, dada a própria natureza hierárquica da burocracia, que a torna menos responsiva às pressões vindas da sociedade civil organizada.

Assim, a construção de um Estado desenvolvimentista depende de uma combinação do que pode ser visto como três pilares de um tripé. São eles: *i*) a capacidade burocrática baseada em recrutamento meritocrático, com normas profissionais estáveis, carreiras compensadoras e estruturas organizacionais coordenadas, que possibilitem a busca de objetivos coletivos; *ii*) “sinais de mercado”

com custos e benefícios que facilitem a alocação eficiente de recursos e assegurem que os objetivos sejam consistentes com os meios disponíveis; e *iii*) a participação democrática de baixo para cima, que garanta que os objetivos perseguidos pelo Estado reflitam os desejos dos cidadãos (Evans, 2005).

Mais tarde, o mesmo Pater Evans (2008, p. 3) aprofundaria essa discussão, assinalando que o “novo Estado desenvolvimentista do século XXI” deveria ser uma extensão do que o antecedeu, caracterizado pela “autonomia inserida” na relação Estado-empresas, mas também por uma interlocução de mão dupla com a sociedade civil, com “instituições políticas e capacidade de definir objetivos coletivos” e com base no investimento nas “capabilidades humanas”.

Além disso, Evans (2008, p. 16) considera uma dinâmica virtuosa o regime produtivo do século XXI, que é o crescimento baseado na informática, na transição em andamento de economias industriais para economias de serviços. Baseando-se em Ostrom,³ o autor ressalta que, nesse caso, “as capacidades estatais de dinamização dos serviços devem ser coproduzidas pelos seus recebedores”, na saúde e na educação, mas “as habilidades e as capacidades organizacionais para estimular este engajamento são mais complexas e difíceis de ser construídas, porque elas são mais políticas que tecnocráticas.”

Tendo em vista o reconhecimento dessas dificuldades, trabalharemos com as proposições de Evans de 2005. Para o autor, cada um dos três pilares citados evitaria, de forma complementar, que o aparelho de Estado fosse utilizado para fins predatórios, em uma combinação de soma positiva entre burocracia, mercado e sociedade civil organizada. Enfim, um dos benefícios de fortalecer o controle democrático e deliberativo é que esta pode ser a única forma de gerar um sentido de apropriação das instituições e dos programas públicos que legitimam os gastos públicos, ao mesmo tempo que permite uma redução do insulamento burocrático. As relações entre Estado, mercado e sociedade ficam, portanto, enriquecidas com a incorporação de mecanismos de democracia deliberativa, prestação de contas e a busca de legitimação para a ação estatal (Evans, 2005).

O controle de baixo para cima eficaz precisa ser, portanto, fortemente enraizado na sociedade civil, com mobilização e engajamento. Neste sentido, é fundamental investigar os espaços de diálogo, as alianças entre os atores do Estado e a sociedade civil centrais para o terceiro pilar necessário ao novo Estado desenvolvimentista. Vale lembrar que os interesses organizados no Estado desenvolvimentista do pós-guerra circunscreviam-se ao modelo corporativista, mas hoje a concertação vai além deste, dada a maior diversidade de vozes na arena pública.

3. Elinor Ostrom foi Prêmio Nobel de Economia em 2009 por seu trabalho sobre modos alternativos de governança dos bens públicos tangíveis e intangíveis. Seu último livro foi *Understanding knowledge as a commons: from theory to practice*, de 2007, escrito em coautoria com Charlotte Hess.

Assim, além da recuperação da importância do Estado, o diálogo público-privado, desdobrando-se agora em diversos formatos de concertação, acordos e pactos tri ou pluripartites, não pode ser deixado de lado, sendo que o tripartismo desponta como um novo caminho em países de todo o mundo, como pode ser visto em livros editados por Lydia Fraile (2010), Susan Hayler (2011) e por Harry C. Katz, Wonduck Lee e Joohee Lee (2004).

Neste momento pós-neoliberal, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outros organismos internacionais proporcionaram um ambiente social para novos arranjos institucionais nos países emergentes, por meio do incentivo a práticas de diálogo social, produzindo análises, recomendações e pactos sociais, com uma composição tripartite. Os insucessos da globalização em promover crescimento sustentado desde os anos 1980/1990 levaram a OIT, a pedido da Organização das Nações Unidas (ONU), a formar a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização a partir de 2002, cujo relatório final recomendava, em 2004, uma maior consideração e incorporação da dimensão social nas abordagens à globalização (Stiglitz, 1998; Chang, 2004; OIT, 2004).

Entretanto, não foi apenas esta a contribuição da OIT para o reconhecimento da importância da dimensão social na globalização. A organização promoveu um projeto denominado Fortalecimento dos Mecanismos Institucionais para o Diálogo Social na América Latina e Caribe, entre 2004 e 2007, o qual resultou na formação ou no reforço de pelo menos uma nova arena de negociação tripartite em cada um dos países destas regiões (OIT, 2004). Entre estas e outras iniciativas, deve-se notar que a promoção do diálogo tripartite é visto não apenas como uma simples discussão entre os atores estratégicos em termos de melhores salários ou condições de trabalho, mas como um acessório do ciclo de políticas públicas. Na medida em que também incorporam os trabalhadores e os empregadores, com a participação ativa do Estado, presume-se que as práticas tripartites se desdobrarão em um jogo de soma positiva (*op. cit.*, p. 3).

Esse crescente movimento de busca de superação do viés econômico neoliberal da globalização, por meio do diálogo social, do tripartismo e do crescimento sustentável, desenvolveu-se de praticamente no mesmo momento de uma suposta crise terminal dos arranjos neocorporativistas europeus (Tapia e Gomes, 2008).

De fato, desde o final dos anos 1980, no contexto de uma discussão maior sobre a “reforma” do Estado de bem-estar e de uma pressão por maior competitividade econômica, a agenda de flexibilização das relações de trabalho foi acompanhada por um enfraquecimento das práticas de negociação corporativistas amplas. O surgimento de novas demandas não abrigadas por acordos neocorporativistas e a criação de uma nova matriz social (com o surgimento de “novos pobres”, o enfraquecimento dos sindicatos, o envelhecimento da população e os problemas

do “encarecimento” dos sistemas de pensões e do desemprego de longa duração entre as camadas mais jovens), paralelamente à reestruturação produtiva, foram reconhecidos como evidência de uma falha estrutural no neocorporativismo (Tapia e Gomes, 2008).

Apesar das previsões de que os acordos neocorporativos seriam incapazes de se adaptar às novas condições estruturais, a partir dos anos 1990 foi implantada uma série de novos arranjos mais circunscritos, que resultaram em uma nova busca de geração de consenso social em torno de políticas econômicas e sociais. Estes acordos, que tinham objetivos diferentes e ocorreram em um contexto distinto daquele do “período de ouro” do capitalismo, apresentam-se como pontos de contato com o movimento da OIT de buscar um consenso para lidar com situações conflituosas relacionadas com a acumulação de capital e as novas condições sociais e políticas.

As relações Estado-sociedade são, pois, diversas e multifacetadas. Para efeitos comparativos, iremos nos restringir a novas entidades extraparlamentares de representação social junto ao Executivo, as quais tiveram uma origem relativamente assemelhada, em conjunturas de crise social, política e/ou econômica dos países do BRICS. O objetivo destas entidades era ser mais um instrumento de fortalecimento das capacidades estatais, da interlocução com a sociedade civil e de promoção do desenvolvimento. Os conselhos dos países selecionados para este capítulo foram o sul-africano, o indiano e o brasileiro.

A partir da extensa e complexa bibliografia sobre capacidades estatais (Souza, 2013), parece-nos que Karo e Kattel (2014) apresentam uma fértil caracterização do fenômeno, por tomar estas capacidades como o conceito mais amplo em toda a discussão sobre políticas públicas, assumindo-as como “a consecução dos resultados apropriados, como desenvolvimento e bem-estar sustentáveis (baseados em valores como legitimidade, *accountability*, submissão às normas e ao consentimento)”. Como outros, definiram as capacidades estatais, enfim, como “o Estado em ação”, proporcionando-nos a mesma percepção sobre o tema, ao qualificá-las de forma mais rica e implicitamente referidas aos desdobramentos políticos (*op. cit.*, p. 84).

Eles assinalam ainda que as capacidades estatais se desdobram em capacidades políticas e administrativas, sendo aquelas as que podem “distinguir entre o que é desejável e o que é factível, através dos processos de *policy debate* (debate de políticas) e da intermediação de interesses” (tanto dentro da burocracia e das instituições políticas quanto entre atores políticos e privados); estas, por sua vez, consistem nos “recursos de administração efetiva (baseados em valores como economia, eficiência, responsabilidade, integridade e equidade) e na habilidade do sistema político de usar seus recursos para implementar as escolhas políticas que foram feitas” (*idem, ibidem*).

Mais importante, os autores associam essa conceituação de capacidade estatal à literatura de “políticas de desenvolvimento”, possibilitando que tudo isso ganhe

maior sentido a partir da especificação desta concepção de capacidade estatal nos níveis macro, meso e micro. O primeiro nível compreende variáveis internas e externas ao Estado em foco. Já o nível intermediário abarca as “interações institucionais e os mecanismos de coordenação, tanto aqueles dentro do sistema político-administrativo (como este sistema é estruturado, regulado, mantido) quanto as interações Estado-mercado (que tipo de interações são predominantes, por exemplo, formais em oposição às informais)” (Karo e Kattel, 2014, p. 84). E o nível micro é a dimensão prática, empírica das políticas deles resultantes.

Com isto podemos operacionalizar o estudo da importância das novas capacidade estatais de interlocução Estado-sociedade civil para a formulação de políticas de desenvolvimento, que são os conselhos com esta função na África do Sul, na Índia e no Brasil. O estudo será feito por meio da recuperação de suas origens históricas (nível macro), da sua estrutura e dinâmica organizacional (nível meso), chegando aos resultados políticos que deles puderem ser observados (nível micro). Estas, portanto, são nossas unidades de análise e, concretamente, assim examinaremos o Conselho Nacional de Desenvolvimento e Trabalho (National Economic Development and Labour Council – Nedlac) da África do Sul, e o Conselho Nacional de Assessoramento (National Advisory Council – NAC) da Índia. Os dois serão comparados entre si e com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil, em termos do seu potencial para contribuir para o aprimoramento do conselho brasileiro e do seu potencial para alavancar o ritmo de desenvolvimento, dado o caráter direcionado para políticas deste trabalho.

Além de entrevistas com membros da administração desses conselhos, com representantes dos grupos participantes desses órgãos *in loco*, estaremos nos valendo das poucas análises bibliográficas e de informações diversas obtidas pela internet.

2 O NEDLAC E A TRANSIÇÃO DA ÁFRICA DO SUL PARA UMA DEMOCRACIA MULTIÉTNICA

2.1 Origens

O Nedlac foi uma das primeiras leis do governo Mandela. Ele formalizou o diálogo entre empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil na África do Sul depois da vitória eleitoral do partido Congresso Nacional Africano (African National Congress – ANC), em 1994, levando Nelson Mandela à presidência do país. O conselho foi implementado em fevereiro de 1995 e se insere no final de uma longa transição de uma democracia que englobava apenas a elite de brancos ingleses e *afrikaners*,⁴ grupos asiáticos e *coloured*,⁵ para uma democracia universal,

4. Aqueles de descendência holandesa.

5. Descendentes de uniões mistas com ancestrais da África Subsaariana.

na qual os direitos de cidadania seriam estendidos aos negros, que era a grande maioria da população.

O marco inicial da luta pela democratização da África do Sul foi a fundação do ANC, em 1912. Esse processo passou por várias formas de luta em favor da igualdade de direitos entre povos negros e brancos: da resistência pacífica, capitaneada por Gandhi no período em que viveu na África do Sul, à luta armada, passando por outras formas de manifestação, como greves, boicotes, passeatas. Essas contestações foram quase sempre respondidas de forma violenta, muitas vezes armada, por parte dos governos representantes da ordem social baseada nos princípios de superioridade dos grupos brancos (Friedman, 1995; Butler, 2009).

Diante dessa longa e ativa resistência da maioria da população, que vivia em uma cidadania “de segunda classe”, o segregacionismo se tornou parte da ordem legal do país em 1948, até ser declarado “insustentável” pelo presidente De Klerk no discurso de inauguração de seu governo ao Parlamento, em 1990, quando também Mandela foi libertado.

Até 1994, as disputas – e negociações – entre as elites brancas e os representantes da população negra continuaram, mas foi apenas em setembro de 1992 que um importante membro do Partido Nacionalista, o sul-africano Roelf Meyer, ministro do Desenvolvimento Constitucional, e o secretário-geral do ANC, Cyril Ramaphosa, foram encarregados de chegar a um entendimento realista e pragmático para concretizar a transição. A missão foi cumprida com a formalização de um acordo bilateral em um documento intitulado Memorando de Entendimento,⁶ estabelecendo a convocação de uma assembleia constituinte, um governo interino, e a liberação de prisioneiros políticos, entre outros dispositivos. Para viabilizar essa pauta mínima, os dois líderes promoveram a convocação de um Fórum de Negociação Multipartidário em abril de 1993, o qual respaldou as medidas (Parsons, 2001).

Superados vários obstáculos e ainda em meio a novas ações violentas de grupos contrários à transição, o governo e o ANC ratificaram uma constituição provisória em novembro de 1993, marcando as primeiras eleições multiétnicas livres para abril de 1994. Vitorioso nestas eleições, Mandela promulga a criação do Nedlac Act em novembro do mesmo ano. O conselho é então instalado no início do ano seguinte, tornando-se parte permanente do aparelho estatal em 1995 como um novo fórum de negociação política e de políticas governamentais. Os objetivos de seu mandato ficaram assim definidos:

6. Disponível em: <<http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02046/05lv02092/06lv02096.htm>>.

- lutar para promover os objetivos de crescimento econômico, a participação do processo decisório sobre a economia e a equidade social;
- buscar alcançar o consenso e estabelecer acordos em assuntos relativos à política econômica e social;
- considerar toda proposta de legislação trabalhista relativa a políticas sobre o mercado de trabalho antes dela ser introduzida no Parlamento;
- considerar todas as mudanças significativas na política econômica e social antes dela ser implementada ou introduzida no Parlamento; e
- incentivar e promover a formulação de políticas em assuntos sociais e econômicos de forma coordenada.⁷

Antes da eleição, Mandela lançou um importante documento intitulado Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP), fruto de negociações conduzidas pelo ANC, que delineava os rumos que o país devia seguir daí para frente, como o atendimento às necessidades básicas, o desenvolvimento dos recursos humanos, a reconstrução da economia e a democratização do Estado e da sociedade.⁸

Os dois últimos passos mais significativos na transição para a democracia universal na África do Sul foram, de um lado, a promulgação da nova e definitiva Constituição, em 1996, instituindo uma democracia parlamentar multipartidária e, de outro, os trabalhos da Comissão de Reconciliação e Verdade, entre 1995 e 2003.

A importância dos atores “trabalho” e “sociedade civil” no conselho, assim como a inserção do Nedlac no Ministério do Trabalho – o ministro da pasta era o líder oficial do órgão –, pode ser dimensionada pela atuação que tiveram na linha de frente das lutas e das negociações para a democratização da África do Sul. Para as lideranças empresariais progressistas, a criação do Nedlac consistia em um projeto de busca de harmonização de uma sociedade “fraturada” por quase cem anos de luta armada entre brancos e negros, a exemplo da Irlanda e da Hungria. Harmonização por meio do “diálogo social” e capaz de produzir “capital social” neste conselho de negociação política, segundo Parsons (2001).

Este líder empresarial, contudo, reconheceu os difíceis desafios de convivência pacífica entre brancos e negros, algo que podia ser visto na violenta repressão policial a uma greve de trabalhadores mineiros em Marikana, ocorrida no final de 2012, resultando aproximadamente em quarenta mortos (Parsons, 2013, entrevista).

As negociações para a transição não passavam apenas pela área política e, mais diretamente, o Nedlac deriva da fusão de duas comissões tripartites ligadas a

7. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027772.pdf>>.

8. Disponível em: <<http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02103/05lv02120/06lv02126.htm>>.

questões do trabalho: a Comissão Nacional de Mão de Obra Nacional (Manpower Commission – NMC) e o Fórum Econômico Nacional (National Economic Forum – NEF). A NMC foi fruto de outra comissão parlamentar, orientada para reestruturação de alguns pontos das leis trabalhistas depois das greves de Durban, em 1973, e das revoltas de Soweto, em 1976. A comissão acabou por recomendar o reconhecimento legal dos sindicatos no final de 1979 (Comissão Wiehahn).

Tendo em vista uma continuada agitação no chão de fábrica e as negociações capital/trabalho em nível local, muitas empresas começaram a fazer acordos individuais com os sindicatos, o que levou a negociações entre as organizações dos trabalhadores e os empresários de mais alto nível, resultando em um pacto social traduzível por Princípios sobre o Trabalho (1990) – primeiro “estatuto” sobre o trabalho na África do Sul que universalizava os direitos dos trabalhadores (Parsons, 2013, entrevista; Butler, 2009).

Por sua vez, o NEF, formado em 1992, foi uma resposta a reivindicações do setor trabalhista para que cessasse uma unilateral reestruturação geral da economia, detonada pela adoção de uma tarifa de valor agregado, implementada pela reforma tarifária em 1991. Essa oposição gerou um amplo apoio social às organizações sindicais e permitiu-lhes propor uma fusão da NMC e do NEF, o que foi respondido com a criação do Nedlac, proposta compartilhada pelos empresários progressistas da União dos Negócios da África do Sul (Business Unity of South Africa – Busa) (Parsons, 2013, entrevista; Webster e Sikwebu, 2006).

2.2 Estrutura e dinâmica organizacional

O Nedlac ganhou uma complexa estrutura organizacional, formada de quatro *constituencies* (grupos sociopolíticos) e quatro câmaras temáticas de negociações. As *constituencies* representam o setor empresarial, pela Busa; os trabalhadores, mediante o Congresso dos Sindicatos da África do Sul (Congress of South African Trade Unions – Cosatu), a Confederação Nacional de Sindicatos (National Confederation of Trade Unions – Nactu) e a Federação de Sindicatos da África do Sul (Federation of Unions of South Africa – Fedusa); o governo representou-se por meio de alguns ministérios, sendo o Ministério do Trabalho o líder; e, por último, a sociedade civil (*community*), representada por várias organizações não governamentais (ONGs) importantes naquele país. Os membros de cada *constituency* são representados por um organizador (*convenor*) e um vice-coordenador (*deputy convenor*) (Naidoo, 2013, entrevista).

As câmaras temáticas são: Câmara do Mercado de Trabalho; Câmara de Comércio e Indústria; Câmara do Desenvolvimento e Câmara Monetária e de Finanças Públicas. O conselho acolheu a quarta *constituency* apenas na Câmara do Desenvolvimento. Tal discrepância foi muito criticada pela *convenor* da *constituency* da sociedade civil em relação às outras: foram enfatizados seu limitado acesso

às câmaras, seus limites técnicos para fazer avaliações, passando pela própria composição inorgânica do grupo (Froyle, 2013, entrevista).

Acima das câmaras, ergue-se o Conselho de Administração, composto de quatro *convenors* gerais, treze *convenors* das quatro câmaras e o diretor executivo. Acima deste conselho e do diretor executivo, situa-se o Conselho Executivo, composto por dezoito das diversas *constituencies*. Este conselho, junto com o diretor executivo formam a autoridade máxima do Nedlac; os dois reúnem-se obrigatoriamente quatro vezes por ano, fazendo ainda uma outra reunião protocolar com a presença do presidente ou do vice-presidente, na qual os trabalhos de cada câmara são relatados. Trata-se da Reunião Anual de Cúpula do Nedlac (Nedlac Annual Summit), reunião cujo objetivo é prestar contas dos trabalhos do conselho ao governo.

Ao lado das regras tradicionais de trâmite horizontal e vertical das matérias a partir de proposições de qualquer *constituency* nas câmaras, o conselho incorpora ainda requisitos importantes no seu funcionamento. Qualquer decisão das câmaras sobre qualquer assunto deve ser tomada sempre por consenso dos quatro grupos lá representados: empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil, sob pena de não se ter um pronunciamento do Nedlac. Além disso, o conselho chegou até a estabelecer o Protocolo das Relações em Andamento entre o Nedlac e o Parlamento (Protocol on the Working Relationship Between Nedlac and Parliament), segundo o qual, o primeiro é obrigado a:

considerar toda legislação trabalhista relacionada às políticas de mercado de trabalho antes delas serem introduzidas no Parlamento, e considerar toda mudança significativa às políticas econômicas e sociais antes delas serem implementadas ou introduzidas no Parlamento (tradução nossa).⁹

Além disso, depois de mandados para o congresso, os pronunciamentos do Nedlac sobre esses assuntos não podem ser reformulados.

2.3 O Nedlac em ação

O Nedlac foi implementado nos primeiros momentos da jovem democracia sul-africana, a qual resultara de uma transição longa e duramente pactuada, e logo se defrontou com as disputas entre os trabalhadores organizados e os capitalistas, que marcam a história do país até os dias de hoje. Nos primeiros momentos da jovem democracia, sobressaíram questões relativas à proteção do trabalho e às reformas econômicas para favorecer o crescimento econômico.

9. Consequentemente, o Parlamento fica proibido de reabrir discussões sobre matérias decididas pelo Nedlac. Disponível em: <<http://new.nedlac.org.za/?p=97>>.

No início de suas atividades, em 1995, o conselho discutiu e aprovou proposta de reformas nas leis trabalhistas, expandindo os direitos de organização e representação sindical, de fazer piquetes e greve. A mediada levou o nome de Lei das Relações Trabalhistas Labour Relations Act (LRA), sendo posteriormente aprovado pelo Parlamento no final de 1995. Neste ano, foram também criados o Tribunal do Trabalho (Labour Court – LC) e o Conselho para Conciliação e Mediação e Arbitragem (Council for Conciliation Mediation and Arbitration – CCMA), voltados para tratar das disputas entre capital e trabalho. O CCMA foi considerado uma grande conquista por Butler (2009, p. 74), uma vez que “ele conseguiu uma taxa de acordos de cerca de 70%, reduzindo tanto as ações industriais e os encargos das cortes de disputas trabalhistas”.

Outras políticas de promoção do trabalhonas quais o Nedlac se envolveu sem maiores diferenças internas foram a Lei da Igualdade no Emprego, a Lei de Saúde e Segurança nas Minas, e a Lei do Desenvolvimento da Qualificação, de 1998, este último na tentativa de criar um sistema de qualificação da força de trabalho.

Contudo, um passo desviante do governo Mandela foi o lançamento, em 1996, pelo Ministério das Finanças, de um plano ortodoxo de desenvolvimento de cinco anos, o Crescimento, Emprego e Redistribuição (Growth, Empoyment and Redistribution – Gear). Surpreendentemente, o Nedlac não foi considerado nesta iniciativa, e o Gear foi apresentado diretamente ao Parlamento, explicitamente como uma matéria não negociável, um movimento dos setores conservadores do ANC (Natrass, 2014, p. 151-154). A iniciativa provocou intensas reações críticas dos trabalhadores dentro e fora do conselho, exceto do setor empresarial, por intermédio da Busa, o qual afirmou que o plano era, em termos gerais, predominantemente similar à sua própria visão, ainda que não inteiramente.

Essa abrangente política, que não foi bem-sucedida inicialmente, não tendo conseguido atingir as metas de crescimento nos seus quatro primeiros anos, levou à convocação de uma primeira reunião de cúpula, em 1998, mas cujo balanço se deu na Cúpula do Crescimento e Desenvolvimento (Growth and Development Summit – GDS), em junho de 2003, no governo do segundo presidente da África do Sul, Thabo M. Mbeki, envolvendo então o Nedlac. Esta reunião aprovou uma série de medidas anticíclicas ortodoxas que foram associadas a uma taxa de crescimento na faixa de 4% a 5% entre 2004 e 2005, superando os resultados anteriores e apontando para um desempenho econômico crescente.

Mandela também implementou uma política de competitividade que instituiu um tribunal para avaliar as perdas e os ganhos com as iniciativas de liberalização do comércio externo, assim como teve que enfrentar outras questões ainda menos palatáveis para a sua base, como a instituição do pagamento pelos serviços públicos pelos cidadãos, decisão originada de negociações no Nedlac.

Posteriormente, no governo Mbeki, foram propostas algumas mudanças pontuais na LRA, para proteger as pequenas empresas, impor algumas condições legais mais rígidas para a formação de acordos coletivos, e estabelecer novas condições para demissões e indenizações – por meio da Lei das Condições Básicas de Emprego (Basic Conditions of Employment Act – BCEA), ainda que, os trabalhadores tenham conseguido a adesão do país à Agenda Nacional do Trabalho Decente (ANTD), da OIT (Webster e Sikwebu, 2006). Até chegar a uma nova versão destas leis, as discussões passaram por vários impasses, tendo, por fim, chegado a um acordo no Conselho Trabalhista do Milênio (Millenium Labour Council – MLC), no qual os empresários e os trabalhadores formularam um acordo que liberalizava muito de seus pontos em favor do capital.

Outras políticas, como um esforço de criar uma classe de capitalistas negros, por meio do Empoderamento Econômico dos Negros (BEE), foram deslançadas em 2001. Em 2003, sobressaiu-se a já referida GDS, que se desdobrou também em uma ampla reforma do setor financeiro, com a universalização do acesso aos serviços bancários para os sul-africanos, tendo por base uma proposta do Nedlac.

A transição Mbeki/Zuma deu-se concomitantemente à crise de 2008/2009 e às cisões no ANC. Mbeki renunciou à presidência antes do final de seu mandato, permitindo que Zuma chegasse à presidência do ANC e, pouco depois, à presidência do país, reforçando a preocupação com o crescimento econômico e com as questões sociais, como a impactante epidemia de aids, que varreu o país em função de uma péssima abordagem da administração pública (Marais, 2011, p. 263-308).

Mas as questões econômicas não saíram de pauta, e a intervenção autônoma do executivo passou a ser a norma, pois o novo presidente Zuma lançou um ambicioso plano de desenvolvimento, um Novo Caminho para o Crescimento (New Growth Path – NGP). Atualmente no seu segundo mandato, Zuma aprofundou a intervenção com a criação de uma Comissão Nacional de Planejamento (National Planning Commission – NPC), basicamente formada de ministros interagindo com *experts* do setor privados, todos diretamente subordinados a ele.

Tendo por missão o planejamento estratégico da África do Sul, seu primeiro *output* foi a formulação de um Plano Nacional de Desenvolvimento (National Development Plan – NDP) de longo prazo (até 2030). Este plano não poderia ser mais abrangente, e seria desenvolvido mediante os planos quinquenais, congregando objetivos econômicos e sociais sem qualquer presença do Nedlac (Zarenda, 2013). Em síntese, a orientação das políticas do governo sul-africano foi passando de um direcionamento mais propriamente social para um conteúdo socioeconômico, ou puramente econômico.

Mesmo com estas deficiências, alguns entrevistados foram unânimes em manifestar a importância do Nedlac na busca da criação do sonhado “capital social”

harmonizador da sociedade sul-africana. Ao mesmo tempo, secundariamente, havia um certo ceticismo se tal processo estaria se concretizando ou mesmo se podia ser levado a cabo, por meio de políticas públicas e de outras iniciativas que passavam pelo Nedlac.

Cabe ainda acrescentar que, nas avaliações a que foi submetido, constatou-se que o órgão sofre também de diversas deficiências concretas, operacionais, com problemas desde a guarda de documentos à longa vacância do cargo de relações públicas, passando por um desprestígio crescente, mas não devastador, nos seus vinte anos de existência. Isto acabou por levar os avaliadores, os estudiosos Webster, Joynt e Metclafe (2013), a proporem uma nova inserção do Nedlac no aparato estatal do país, o que apartaria muitas das outras arestas examinadas por eles, estimulando o esperado diálogo social.

Entre as várias recomendações, esses pesquisadores recomendam uma inserção mais proeminente do Nedlac, ligando-o diretamente ao gabinete. Esta avaliação não poderia ter recebido uma nomeação mais representativa do que se passa com o conselho no momento, qual seja, Reposicionando o Diálogo Social de Alto Nível: Nedlac no Futuro (Repositioning Peak Level Social Dialogue in South Africa: Nedlac into the Future). Nela, os estudiosos chegam a proposições que podem ser consideradas promissoras. Outros, contudo, como Butler (2009, p. 151), não poderiam ser menos céticos quanto à interlocução propiciada pelo Nedlac, e não poderiam ser menos enfáticos quanto à impossibilidade de superar as limitações deste órgão.

3 O NAC DA ÍNDIA: PASSADO E PRESENTE

3.1 Origens

O NAC é fruto da retomada do poder pelo Partido do Congresso em uma ampla coalizão de centro-esquerda, denominada Aliança Progressista Unida (United Progressive Alliance – UPA). Depois de muitos anos no poder, desde a independência da Índia em 1947/1950, o Partido do Congresso foi perdendo progressivamente sua posição dominante desde as décadas de 1980 e 1990 para o Partido Bharatiya Janata (Bharatiya Janata Party – BJP). Em 2004, o partido retoma esta posição e a mantém por dez anos, durante os quais o NAC vai funcionar sob a liderança do primeiro-ministro Manmohan Singh.

Desde a sua independência, a Índia havia seguido à risca seu projeto de desenvolvimento baseado em uma industrialização por substituição de importações, caracterizada por “1) prioridade absoluta à indústria pesada; 2) defesa da pequena produção artesanal como forma de ampliar a oferta de empregos; 3) planejamento (...) 4); propriedade e/ou controle estatal dos setores estratégicos; e 5) espaço restrito reservado ao capital estrangeiro” (Velasco e Cruz, 2007, p. 144).

Já o sistema político do país foi definido pela Constituição indiana de 1950 como uma democracia parlamentar federalista, na qual acabou predominando o Partido do Congresso, líder do movimento de independência, secundado pelo recém-mencionado BJP, pelo Partido Comunista Indiano (PCI) e por vários partidos regionais. Desafiada por várias crises internas e externas, a Constituição manteve-se intacta, a não ser no que veremos à frente.

Este modelo econômico, desenvolvido por planos quinquenais, foi relativamente bem-sucedido, mas, como em outros países, entrou em crise e foi se liberalizando, entre vários avanços e retrocessos, até os anos 1990. Quando as reformas se estabeleceram definitivamente, permitindo um rápido e sustentado crescimento da Índia – a chamada taxa hindu de crescimento real do PIB (3% a 4%) até os anos 1980 –, o país chegou a uma média de 9% entre 2002 e 2011 (com exceção do período da crise de 2008-2009), experimentando 5% a 6% nesse momento de crise internacional (Corbridge, Harris e Craig, 2013; Pedersen, 2008).

3.2 Estrutura e dinâmica organizacional

O desenvolvimento econômico da Índia foi levado a cabo sob o comando de dois conselhos Estado-sociedade, a Comissão de Planejamento (Planning Commission – PC), encarregada de formular, supervisionar e avaliar o andamento destes planos, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento (National Development Council – NDC), ao qual a PC estava subordinada, e que sancionava formal e cerimonialmente os planos por ela produzidos.

Foi nos desdobramentos da retomada do poder pelo Partido do Congresso, em 2004, que o NAC foi criado. O partido o fez como um instrumento para monitorar o Programa Mínimo Comum (Common Minimum Programme – CMP do governo de coalizão, e cuidar também das relações inter e intragovernamentais do primeiro-ministro, por meio de recomendações de políticas públicas ao chefe do governo.

Segundo a diretora do NAC, Sonia Gandhi, o NAC teria por finalidade precípua identificar e repassar ao governo as principais demandas de política social, em especial os direitos das minorias. De maneira complementar, Sonia Gandhi ressaltou que o NAC era uma entidade voltada para a voz dos grupos desfavorecidos, como mulheres, povos nômades, crianças, desempregados, e para outros aspectos por meio dos quais poder assumir um peculiar caráter representativo do conselho (Sharma, 2013, entrevista).

O NAC não ganhou o mesmo fundamento legal que a PC, não fazendo parte do aparato oficial do Estado indiano, que funciona durante cada período presidencial como órgão de confiança do primeiro-ministro. No seu primeiro período de existência, o NAC praticamente ficou estagnado com a renúncia de sua *Chairperson* Sônia

Gandhi, em 2006, depois de ser atingida por denúncias de fazer parte do grupo dos funcionários públicos que auferiam ganhos extras ilegais em outro posto público. Os grupos críticos do órgão o qualificavam também como um “segundo gabinete” e, mais recentemente, como “aquela ONG do governo”. A trajetória do NAC foi dividida entre NAC 1 (2004-2008) e NAC 2 (2010-2014), tendo sido ressaltado que ele teria sempre que ser recomposto (ou não) em cada mandato presidencial, e teria o mesmo tempo de existência de cada presidência.

O NAC era composto por dez a vinte pessoas “notáveis”, de inequívoco reconhecimento público, entre grupos diversos como ativistas, burocratas dos altos escalões, professores, políticos, empresários, entre outros, escolhidos em acordo entre a presidente do NAC e o primeiro-ministro. Para tanto, estes devem formar e chefiar grupos de trabalho, para os quais podem convocar outros colaboradores de sua livre escolha, até chegar a uma recomendação substantiva, que é o produto típico do NAC. Se aprovada pelo conjunto de conselheiros, esta seria enviada ao primeiro-ministro.

Apesar de ser um mecanismo simples e desburocratizado de apoio ao primeiro-ministro, o conselho parecia bastante proativo, produzindo recomendações que passavam por uma ampla discussão no grupo de trabalho do conselho, ficando abertas a sugestões dos cidadãos por um mês, na internet. Estas sugestões poderiam ser incorporadas ao documento final. Baseava-se, portanto, em uma estrutura minimalista, com reuniões mensais, as quais nem sempre tinham quórum (Sharma, 2013, entrevista).

3.3 O NAC em ação

Evidentemente que a Índia levou a cabo seu projeto de desenvolvimento econômico estabelecido na Independência, talvez até mais do que foi buscado por Jawaharlal Nehru, a não ser no que concerne à sua dimensão social. As questões sociais foram pouco ou nada contempladas nos planos, inclusive por causa de um dispositivo constitucional: segundo a Constituição, o que poderia ser chamado de direitos econômicos e sociais nunca foram direitos, mas o que a Constituição considerava apenas princípios diretivos. A Carta Magna indiana de 1950 tinha uma distinção entre Direitos Fundamentais (os direitos civis) e Princípios Diretivos. Corbridge, Harris e Craig (2013, p. 104) ressaltam que esta distinção corresponde aproximadamente ao que se entende correntemente como “direitos políticos e civis, de um lado, e direitos econômicos e sociais, de outro”.

Baseando-se em outros autores (Birchfield e Corsi, 2010), eles acrescentam que a natureza não impositiva dos princípios diretivos na Constituição teve por objetivo os tornar temporários e que fossem incorporados à Constituição, na medida em que o país tivesse condições de implementá-los e, pouco a pouco, os princípios diretivos ganhassem a mesma inserção que os direitos fundamentais, superando aquela distinção. Tal redefinição, que derivou de pronunciamentos da

Corte Suprema, foi progressivamente abrindo espaço para a ampliação dos direitos fundamentais, com a influência do NAC e dos movimentos sociais, além de uma intensa disputa política dentro e fora das instituições, tendo sido inspirado pelo pensamento de Armatya Sen sobre o desenvolvimento, o qual se definia pela possibilidade de autodeterminação individual (Corbridge, Harris e Craig, 2013).

Nos anos 1970, um processo judicial assumia que o “mandato da Constituição é construir uma sociedade de bem-estar, no qual direitos de justiça, sociais, econômicos e políticos devem informar todas as instituições de nossa vida nacional”. Neste processo, concluía-se que “a esperança e as aspirações propostas pela Constituição estariam sendo traídas se as necessidades mínimas do cidadão da camada mais inferior não fossem atendidas” (Corbridge, Harris e Craig, 2013, p. 105). Pouco a pouco, tudo isso foi se transformando em uma ampla mobilização social, que não podia deixar de ser considerada pelo NAC, a começar pelo direito à educação gratuita para crianças de 6 a 14 anos.

Nos primeiros anos que esteve ativo, o NAC se aliou à intensa movimentação social, pela transformação da educação gratuita em um direito por meio da Lei do Direito das Crianças a Educação Gratuita e Obrigatória (Right of Children to Free and Compulsory Education Act – RTE), seguindo sua orientação de ser um órgão “que fala por aqueles que não têm voz”. Já, por iniciativa própria, o NAC havia recomendado a criação da lei do direito à informação dos órgãos públicos pelos cidadãos, o que, mais tarde, se transformou na Lei do Direito à Informação o (Right to Information Act – RTI). Esta lei assegurava aos cidadãos indianos o direito à informação sobre quaisquer assuntos públicos em até trinta dias, mediante petição escrita à autoridade competente (Sharma, 2013, entrevista).

Não menos importante foi o envolvimento do NAC com uma questão relativa ao direito de alimentos, justificável por uma fome relativamente endêmica no país, supostamente controlada pelo Sistema de Distribuição Pública (Public Distribution System – PDS) e pelas Lojas do Preço Justo (Fair Price Shops – FPS). Tendo ocorrido um episódio de fome na região de Rajashtan no início do século, a discussão sobre o sistema apropriado de responder a essa demanda enfrentou o problema da redução de subsídios para os referidos programas pelo partido BJP, sem falar no aumento dos “preços justos”. As discussões sobre como lidar com o problema duraram cerca de uma década, sem uma solução definitiva sob a Campanha do Direito à Alimentação (Right to Food Campaign), até que, depois da entrada do NAC no debate, sugeriu-se que um programa de *cash transfer*, similar ao Bolsa Família, teria vantagem em relação à definição da linha de pobreza, por se basear em condicionalidades de mais fácil operacionalização. Definir a linha de pobreza era um problema na vasta Índia e nas suas diferenças regionais (Sharma, 2013, entrevista).

Assegurando o pagamento de até cem dias de emprego para cada família rural, a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (National Rural Employment Guarantee Act) derivou das mesmas motivações da lei que acabamos de examinar – os problemas da fome em uma região da Índia em 1991 –, mas acabou passando pelo NAC, que acabou se tornando um dos elementos cruciais para sua efetivação em meados da primeira década do século (Corbridge, Harris e Craig, 2013, p. 112). Apesar do declínio do protagonismo do NAC 1, o conselho ainda influenciou na implementação da Forest Dwellers Rights Act, em 2007, que assegurava a inviolabilidade de florestas consideradas vitais para o modo de vida de determinados grupos sociais (Sharma, 2013, entrevista).

Depois de se demitir do cargo de diretora do NAC 1, Sonia Gandhi voltou à chefia do órgão, em outro período presidencial, a partir de 29 de março de 2010, convidando os que viriam a ser os novos membros do NAC 2, no dia 31 do mesmo mês. Ela foi alçada à diretoria, respeitando uma nova cláusula então introduzida de que a pessoa escolhida deveria ser parte do gabinete do primeiro-ministro.

Em 2013, seria aprovada a Lei de Aquisição de Terras (Land of Acquisition Act), que regulava a compra de extensas parcelas de terra por investidores internacionais, desestabilizando as populações que nelas viviam, seus modos tradicionais de vida, por influência do NAC. Por esta lei, o governo passaria a ser um intermediário na compra, protegendo o modo de vida peculiar das populações locais (Sharma, 2013, entrevista).

Além daquela preocupação, os membros do conselho estavam atentos à questão da violência, preocupados com a situação das tribos nômades e com a proteção à mulher, temas tratados pelos grupos de trabalho que passaram por todas as fases até se tornarem recomendações. A agenda do NAC, entretanto, não parou por aí; também foi proposto um estudo voltado para a categorização da população indiana entre “grupos gerais” e “prioritários”. Outros temas foram adicionados aos trabalhos do NAC, como capacitação, pobreza urbana, gestão de recursos naturais, além de “transparência, responsabilidade e governança” (Sharma, 2013, entrevista).

Ainda que por poucas vezes, as atas registraram com efusividade a presença de membros da PC nas reuniões do NAC. Parecia se desenvolver uma interação entre os dois conselhos no quadro do aparato estatal indiano, em termos de incorporação, pelo NAC, de técnicos do NDC, apreciações do NAC, de propostas dos planos quinquenais do NDC, os quais têm se voltado mais para questões sociais, matéria-prima do NAC e mesmo de visitas da alta diretoria do NDC ao NAC.

No final de 2011, foi apresentada a prévia de mais uma proposta para o NAC, o Seguro Social para Trabalhadores Não Organizados (Social Security for Unorganized Workers), sendo que já existia uma outra iniciativa de proteção, dos trabalhadores domésticos e principalmente de mulheres. Já ao fim de 2012, o NAC resolveu propor uma reforma para a implementação de um plano que garantisse

crescimento inclusivo para essas comunidades; e programas de benefícios para a população que vivia sob o regime de castas, os quais buscariam ser mecanismos institucionais mais efetivos para assegurar a realização desses objetivos.

Por último, mas nem por isso menos importante, na primeira metade do ano em curso, recomendações do NAC foram absorvidas na implementação de um modelo abrangente de seguro social, o Esquema Integral de Assistência à Segurança Social (Comprehensive Social Security Insurance Scheme – CSSA). Para a região Nordeste do país, foram apresentadas recomendações nos setores de saúde, telecomunicação, conectividade e educação, e acesso aos serviços financeiros. Desta forma, ainda que com características e pano de fundo bastante diferentes, o NAC parece estar seguindo uma agenda bastante complementar à do NDC/PC, o que equivale à orientação do poder Executivo.

Por exemplo, em janeiro de 2011, ao mesmo tempo que elogiou a iniciativa do governo de promulgar o projeto de lei a respeito da proteção das mulheres contra assédio moral no local de trabalho, o NAC recomendou a extensão desta proteção dos trabalhadores domésticos (homens e mulheres). Outra evidência das aproximações com o Executivo foi a visita do vice-presidente do NDC ao NAC em sua reunião de 29 de novembro de 2011, em que ele fez uma apresentação geral sobre o quadro socioeconômico do desenvolvimento da Índia. Além disso, o NAC também tem feito complexas e trabalhosas “recomendações” aos planos quinquenais formulados pela PC. Enfim, sem que o governo da Índia tivesse abandonado os planos quinquenais, que aparentemente serviram bem ao desenvolvimento indiano, o NAC parece ter ganhado um lugar no planejamento mais geral, complementando o trabalho da PC.

Com o sucesso das reformas liberalizantes, o NDC foi ficando sob fogo cerrado quando o país foi se liberalizando, mas este acabou por superar estas críticas (Arun Maira, 2013, entrevista). Tanto o governo quanto o setor privado compartilharam a ideia e reconheceram que a PC haveria de passar por reformas, praticando agora o planejamento indicativo em vez do de comando, quando boa parte do aparato estatal era do Estado ou controlado por este. Entretanto, tal mudança era vista, em regra, como uma boa renovação (Das Gupta, 1995; Sahai, 1913, entrevista; Vij, 2013, entrevista).

O NAC acabou sendo fechado em maio de 2014, com a vitória de uma coalizão de oposição liderada pelo BJP, a National Democratic Alliance (NDA). Todavia, sua orientação social persiste até o fim, como se pode ver pelos temas em tornos dos quais o conselho dedicava grupos de trabalho ativos: capacitação de funcionários públicos do setor social, sistemas de promoção da agricultura produtiva e sustentável, entre outros.¹⁰

10. Disponível em: < <http://nac.nic.in/subgroup.php> >.

4 O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL E SEUS DESAFIOS

4.1 Origens

A formação do CDES remonta à campanha eleitoral do primeiro mandato do presidente Lula, quando este se preparava para disputar a presidência em segundo turno com José Serra, em 2002. Tasso Genro, que era familiarizado com a experiência espanhola de conselhos e pactos, sugeriu a Lula a criação de um conselho com membros da sociedade civil como uma boa estratégia para fortalecer a aliança pluriclassista que o vinha apoiando.

Assim, Lula se comprometeu com setores estratégicos da sociedade brasileira que faziam parte dessa aliança para criar algo semelhante aqui, caso eleito. De outra parte, o conselho era também pensado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) como um instrumento que poderia dar conta de dois principais problemas do Brasil, o baixo dinamismo econômico e a desigualdade social, mediante a articulação das várias forças sociais em torno de um projeto nacional de desenvolvimento (Ribeiro, 2010; técnico do Sedes 1, 2013, entrevista).¹¹

Promessa feita, promessa cumprida. Com a vitória eleitoral e, já presidente, Lula instituiu o CDES por medida provisória no primeiro dia de seu governo, em 2003, iniciativa esta que foi transformada na Lei nº 10.683, de 28 de maio daquele ano. Pela lei, definiam-se as competências do CDES:

I - assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento;

II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.¹²

A criação do CDES representou, portanto, um *locus* para a voz dos descontentes com o saldo negativo das reformas liberalizantes, com as tentativas do governo de solucionar o que entendia como base das limitações do desenvolvimentismo, deixando como herança, no entanto, a estagnação econômica e o crescimento da desigualdade (Ribeiro, 2010; Costa, 2007).

11. Ribeiro (2010) lembra que a ideia de um conselho já circulava no PT desde a campanha anterior, mas voltado essencialmente para a questão da desigualdade.

12. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

4.2 Estrutura e dinâmica organizacional

O conselho foi organizado com 104 membros de livre escolha do presidente da República, que era também o presidente do órgão. Noventa eram dos mais variados setores da sociedade civil, sendo quatorze os representantes do governo – seu mandato era de dois anos, renováveis, e compunham o chamado “pleno” do CDES. Este grupo deveria se reunir quatro vezes ao ano e, apesar de não se basear em critério de classe, cerca de oitenta membros se dividiam entre empresários e trabalhadores, com pequena predominância dos primeiros. Os demais eram intelectuais, religiosos, artistas, ativistas – Lula quis que o conselho tivesse a “cara do Brasil” (Garcia, 2010; entrevista técnico Sedes 1, 2013).

O CDES passou por diversas inserções no aparelho do Estado, sendo atualmente dirigido por um secretário executivo, que é o ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência, e por um comitê gestor de seis conselheiros, eleitos pelos membros do conselho, sendo apoiado administrativamente pela secretaria do CDES.

Além disso, o CDES tem grande liberdade de promover seminários, colóquios, mesas-redondas, palestras, entre outras atividades, com especialistas qualificados que possam colaborar para melhor compreensão das matérias em pauta, cabendo à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário (Sedes) não só a organização do seu funcionamento, mas uma atividade consolidadora das questões em pauta no Brasil, para propor para o debate entre os conselheiros, a critério destes, por meio da intermediação entre o CDES e a Presidência da República.

Quanto ao funcionamento, predominou a prática da Presidência da República e do secretário executivo do CDES de colocar em pauta qualquer assunto para exame do conselho, passando a ser examinado, depois de discussões preliminares, por Grupos de Trabalho (GTs) escolhidos pelos pares, que deviam produzir um parecer sobre os mesmos. Estes GTs diferenciavam-se entre grupos temáticos e de acompanhamento, permanentes ou temporários, produzindo pareceres sobre as matérias em pauta de três tipos, diferenciados pelos níveis de convergência e de opiniões: o acordo, quando ocorre unanimidade ou consenso; a recomendação, quando atinge-se a maioria absoluta; e a sugestão, quando se recebe apenas a adesão da maioria, podendo, inclusive, esta expressar o posicionamento de um único conselheiro (Garcia, 2010, p. 47-48; técnico Sedes 1, 2013, entrevista).

Por último, mas não menos importante, foi a preocupação do CDES e da secretaria do conselho, que lhe dá apoio administrativo, de buscar uma afirmação dentro da cúpula governamental, mostrando que não se tratava de nenhuma usurpação de poder do Legislativo, que foi trazido para “dentro” do CDES por meio de atividades paralelas. Com o mesmo objetivo de afirmação, o CDES logo se articulou a entidades semelhantes de outros países para indicar que conselhos Estado-sociedade eram uma prática corrente no mundo, sendo que logo no seu

primeiro ano de funcionamento tornou-se membro da Associação Internacional dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social e Similares (Aicesis), instituição que presidiria quatro anos depois (Garcia, 2010; Riberio, 2010; técnico da Sedes 1, 2013, entrevista).

4.3 O CDES em ação

Tendo por objetivo formular “um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil”, com o intuito de superar o problemático cenário do país, que poderia ser caracterizado por estagnação e desigualdade, o CDES teve também que enfrentar o desafio de definir a estratégia para atingir seu objetivo. Esta meta maior do conselho foi inicialmente abordada por meio do que foi chamado de Cartas de Concertação, cujos temas demonstram bem a concepção que viria a prevalecer no CDES, como forma de enfrentamento dos problemas-chave mencionados.

As cartas reuniam as seguintes temáticas: *Ação Política para a Mudança e a Concertação; Ação pelo Progresso e Inclusão Social, Fundamentos para um Novo Contrato Social; O Desafio da Transição e o Papel da Sociedade: a retomada do crescimento; Caminhos para um Novo Contrato Social – documentos de referência para o debate; e Política Industrial como Consenso para uma Nova Agenda de Desenvolvimento* (Brasil, 2004). Elas buscaram definir a forma e o conteúdo das atividades do conselho para atingir seu objetivo maior, que ficou relativamente vago e sem eco no CDES, interna e externamente, embora tenha continuado a ser tratado pelo GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento. A sua longa e complexa formulação possibilitou um aprendizado quanto à forma de condução dos trabalhos no conselho, que foi o reconhecimento de “limites impostos aos interesses privados em nome do coletivo” (Costa, 2007, p. 3; Garcia, 2010; Ribeiro, 2010; técnico da Sedes 1, 2013, entrevista).

Esse GT produziria a busca da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) em 2005, a qual foi bem recebida pelo presidente da República, mais pelo fortalecimento do diálogo dentro do conselho que por recomendações mais substantivas. Estas continuavam em falta, tendo o CDES concluído que:

a desigualdade é um impeditivo estrutural para o desenvolvimento, pois limita o crescimento além de transformá-lo em um instrumento de concentração de renda. A equidade social – social, regional, entre gêneros raças e etnias – deve ser a base orientadora das políticas públicas para enfrentar esse desafio. A educação é elemento transformador de longo prazo e de perenização dessa transformação (Cardoso Júnior, Santos e Alencar, 2010, p. 383).

Tendo em vista a sua posição na AND, a educação é um tema que perpassa praticamente toda a existência do CDES. Pelo menos desde 2006, o conselho vem apoiando uma série de medidas de apoio à educação, como a criação do Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao mesmo tempo que formula o relatório *As desigualdades na escolarização no Brasil*.

Ainda em 2006, diante da ainda baixa ressonância da AND, o CDES lança o que veio a ser uma especificação da agenda, o *Enunciados estratégicos para o desenvolvimento*, mas tal movimento não fortaleceu a iniciativa mais ampla, tendo em vista que o documento havia sido encomendado à Fundação Getúlio Vargas (FGV) (técnico da Sedes 1, 2013, entrevista).

Além disso, o CDES também se envolveu com as reformas já há muito em pauta no Brasil, como as reformas tributária, política, previdência, sindical e trabalhista, sobre as quais se pronunciou em relatórios, sem maiores impactos. Não foi o caso do GT de micro e pequena empresa, que repercutiu na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e em providências do Ministério da Fazenda, ambas no sentido de fortalecer estas empresas, e diminuir a informalidade. Ligada às preocupações anteriores, o CDES também esteve à frente da criação da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), assim como do Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial (CNDI), que foi uma solicitação dos conselheiros.

Essas várias incursões do CDES na questão do desenvolvimento repercutiram em projetos do Executivo desde 2004, com crescente ênfase em políticas proativas de desenvolvimento, como a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Estas iniciativas reforçaram muito a temática do desenvolvimento, que ganhou força dentro do conselho, e levaram Ribeiro (2010) a concluir que é problemático saber até que ponto o conselho é resultado deste processo ou se é ele que o estimula (Ribeiro, 2010, p. 16; Cardoso Júnior, Santos e Alencar, 2010).

O CDES acabou por se fortalecer com a criação do Observatório da Equidade, formado em 2006 por técnicos analistas de alto nível de vários órgãos do governo federal. O órgão é ao mesmo tempo um observatório de temas definidos pelo “pleno” e um centro de pesquisas para os assuntos tratados pelo conselho (técnico da Sedes 1, 2013, entrevista).

Afora o julgamento das denúncias de corrupção envolvendo membros do partido governante pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ação penal 470, nada poderia ter sido mais desafiador que a crise de 2008/2009. O governo federal lança várias medidas de incentivo ao crédito de longo prazo, que atuam como políticas anticíclicas. Esta e outras recomendações foram sugeridas pelo CDES na Moção sobre Financiamento de Longo Prazo. Surpreendentemente, o parecer de apoio a essa orientação parte do princípio de que teria havido um positivo processo de aprendizagem na formulação das políticas econômicas adequadas.

O medo exagerado da inflação pode nos levar a cometer o mesmo erro cometido em 2004, quando ao aumentar os juros, o Banco Central abortou uma recuperação incipiente da economia. O argumento é de que como a retomada do desenvolvimento está apenas começando, o governo não deve permitir que ela seja sufocada por excesso de zelo da política monetária (Brasil, 2008).

No ano final do segundo governo Lula, volta-se à discussão da AND, agora pensada como uma Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANCD), que se diferencia daquela por incluir caminhos para operacionalizar os seus objetivos, sem falar na perfeita ligação e ruptura com a anterior (Cardoso Júnior, Santos e Alencar, 2010, p. 382). Apesar da crise, o país continuou crescendo e, ao término do mandato de Lula, em 31 de dezembro de 2010, seguiu-se a posse da nova presidente do país, Dilma Rousseff, que assumiu o poder no dia seguinte (técnico da Sedes 2, 2013, entrevista).

Pouco depois de assumir o cargo, a presidente convocou a primeira reunião do CDES, encarando-o com grande deferência. Depois das saudações protocolares, ressaltou o papel positivo do conselho nos dois governos anteriores, recuperando positivamente a sua trajetória, que era a mesma que ela esperava na sua gestão. Dilma comprometia-se a fazer a sua parte no diálogo com os conselheiros:

eu vou convocar todos os meus ministros e as minhas ministras para debaterem com vocês as proposições e as políticas mais importantes do governo. Eu não pretendo vir aqui comunicar essas políticas ou até divulgá-las, trata-se, de fato, de levar a cabo um debate entre governo e os setores diferenciados da sociedade antes de esses programas ou projetos serem enviados ao Congresso Nacional (Brasil, 2011).

Essa parceria não se concretizou, mas, ainda assim, o conselho continuou a levar seu mandato à frente, tendo participado da assinatura de acordos de cooperação com diversos países do mundo e da primeira reunião dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares do Conjunto dos BRICS, em 2011. No ano seguinte, o CDES teve um papel da grande relevância na Rio +20, pois aproveitou o evento para associá-lo à organização da assembleia geral da Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (Aicesis). Mais que isso, o conselho manteve-se ativo, pois os conselheiros definiram novos temas de trabalho para os próximos dois anos: *i)* novos rumos da educação; *ii)* competitividade para acelerar o desenvolvimento; *iii)* ciência, tecnologia e inovação, para a economia do conhecimento e sustentabilidade; *iv)* infraestrutura para o desenvolvimento: integração territorial, equidade e competitividade; *v)* justiça fiscal: arrecadação e aplicação dos recursos públicos para o desenvolvimento; e *vi)* desenvolvimento sustentável.

Tudo isso desembocou na comemoração do décimo aniversário do CDES, que foi uma oportunidade para o “pleno” do conselho reforçar o seu apoio à política da

Presidência da República, que, naquele momento, acabara de lançar o programa Mais Médicos, com grande oposição de diversos setores da sociedade brasileira (técnico da Sedes 2, 2014, entrevista. Brasília, 24/2001).

Nesse evento, cuja pauta foi intitulada adequadamente Pactos e Participação Social para as Novas Transformações Brasileiras, a presidenta reconheceu a explosão de demandas sociais pelas quais o país passava, as quais foram encaradas como consequência dos passos já dados, tanto em termos de crescimento como de combate à desigualdade, e propôs a adoção de pactos em torno de cinco temas com a sociedade, por meio do conselho: estabilidade fiscal, melhoria da vida urbana, educação, saúde de qualidade e reforma política. Para todos os temas, ela pediu pareceres ao CDES.

Por último, mas não menos importante, foi o lançamento da Rede de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e Caribe (Cesalc), sob a tutela do próprio CDES, da Aicesis, do Conselho Espanhol e do Eurosocial, entidade da União Europeia voltada para estimular e apoiar iniciativas como esta. Nesta e em outras atividades internacionais, o Conselho ganhou um grande reconhecimento internacional pela sua flexibilidade (técnico da Sedes 1, 2013, entrevista).

Este foi o último encontro importante do conselho durante o governo Dilma, fazendo com que, até o final de seu mandato, tivessem ocorrido sete das dezesseis reuniões previstas, algumas das quais sem a presença da presidente. Todavia, o CDES manteve-se respondendo às demandas governamentais para se posicionar sobre temas como reforma política, investimentos, educação, grandes eventos, entre outras atividades (técnico da Sedes 2, 2013, entrevista).

5 CONCLUSÕES

Os conselhos aqui examinados representam uma inequívoca e diversificada expansão das capacidades estatais na esfera das relações Estado-sociedade dos países selecionados dos BRICS, uma vez que todos eles se constituíram como órgãos de representação direta junto ao Executivo (portanto, também de assessoramento a ele), distintos das instituições representativas da arena parlamentar. Com seus perfis e desdobramento particulares, propiciaram novos instrumentos para a concertação e/ou coordenação de políticas de desenvolvimento.

Seguindo as disposições de Karo e Kattel (2014), foi possível observar as condições sociais, políticas e econômicas “externas aos estados” (ou seja, nível macro) em que foram instalados, e seu importante papel na conformação de cada conselho, como a dimensão macro destas capacidades estatais. Historicamente estes conselhos parecem ter sido respostas a situações de crise político-institucional passadas por Brasil, África do Sul e Índia entre 1994 e 2004, dificilmente compreensíveis apenas

com a bibliografia sobre a mudança institucional e sobre a transição política (Streeck e Thelen, 2004; O'Donnell e Schmitter, 2013). Tais conselhos conferiam a estes países expectativas de não só superar tais crises, mas de criar um ambiente propício para novos passos no seu desenvolvimento.

No que tange à Índia e à África do Sul, nessa dimensão macro, seus conselhos foram formados em um momento de intensa demanda social, não apenas por direitos sociais, mas principalmente pelos estratos sociais inferiores, em momentos de razoável crescimento econômico. O caso brasileiro não tem os mesmos contornos, mas não deixa de se associar às demandas de mudanças socioeconômicas expressadas pela maioria de votos dados à coalizão oposicionista liderada pelo PT, que lutava pela superação da estagnação econômica e da desigualdade social.

Considerando esses determinantes em conjunto, os três casos podem ser caracterizados como uma conjuntura de “soma positiva”, e os conselhos destes países foram institucionalizados, com exceção do NAC, que foi um órgão do governo da UPA, e não do Estado.

No que concerne à dimensão meso, há grande diversidade na estrutura de representação de cada um. O Nedlac, por exemplo, se assenta em uma estrutura representativa intensa e extensamente regulada, com rígidas regras de negociação interna, e nas relações com o Legislativo, ainda que se baseando em um modelo corporativista de representação de trabalhadores, capitalistas e do Estado, com conselheiros escolhidos por organizações de suas *constituencies*, inclusive com a agregação de uma quarta, chamada *community*. Os âmbitos de negociação são diferentes câmaras com temáticas preestabelecidas que se sobrepunham, tornando este nível bastante complexo.

Por sua vez, as “regras do jogo” impuseram, na dimensão micro dessas capacidades estatais, um alto custo para a ação coletiva dos grupos e mais alto ainda para a coordenação do processo de políticas públicas sobre as diversas questões em pauta ao longo de duas décadas, fazendo-os progressivamente preferir o *lobby* direto junto aos centros decisórios estatais. Da mesma forma, ficaram mais envolvidos com políticas restritas de proteção que com as de promoção do trabalho e de regulação fragmentada da transição para uma economia cada vez mais liberalizada, tanto econômica quanto socialmente. Desta forma, distanciaram-se dos temas mais amplos referentes aos projetos de desenvolvimento, como o Gear, em 1996, e o New Growth Path, em 2011, ambos implementados autonomamente pelo Executivo. Por último, desnecessário salientar que também pouco contribuíram para os objetivos de harmonizar a relação entre brancos e negros, a qual não deixa de ser também uma relação entre capital e trabalho, respectivamente.

Já o NAC da Índia tinha outra abordagem às interações institucionais próprias do nível meso, começando com seu pequeno número de membros, dez a vinte

peças “notáveis” nas suas áreas de atuação (inclusive publicamente reconhecidas como tal), entre grupos, como ativistas, burocratas dos altos escalões, professores, políticos, empresários, que eram escolhidos em acordo mútuo entre a diretora do NAC e o primeiro-ministro. Com essa estrutura, o NAC operacionalizou seu mandato, por meio do monitoramento da implementação do *Common Minimum Programme* da coalizão que o criou, e voltou-se para a formulação de políticas para o governo¹³ que lhe proporcionassem apoio nas suas interações com o Legislativo.

Para tanto, os notáveis deviam formar *working groups* segundo suas preferências pessoais, os quais deviam chegar a conclusões sobre políticas que tinham que ficar sob avaliação da sociedade na internet por trinta dias, para que esta se fizesse ouvir mediante o envio de sugestões, sendo estas incorporadas ou não. Após isso, também tinham de ganhar o apoio de seus pares, sendo submetidas às suas conclusões, para serem levadas como propostas de políticas ao governo, isto é, ao primeiro-ministro. Todavia, como o NAC assumiu um mandato informal de ser a voz dos que não têm voz (nem direitos sociais), ou seja, dos grupos mais desprivilegiados da sociedade indiana, seu caráter de assessoramento tinha embutido um entendimento de também ser representativo *top-down* daqueles grupos, pelo menos simbolicamente.

Tudo isso resultou, no nível micro, em uma intensa produção de legislação concernente a direitos sociais, sempre presentes nos planos quinquenais, mas raramente implementados, englobando desde habitantes das florestas até trabalhadores não organizados, passando por mulheres, crianças e trabalhadores domésticos de ambos os sexos, sob o arcabouço da concepção de Amartya Sen de desenvolvimento, baseado em direitos dos indivíduos. Isto foi levado a cabo com um intenso debate político dentro e fora do Parlamento, assim como do constante recurso às cortes superiores, mediante os processos de “litigação no interesse público”, por meio do qual a justiça era chamada a promover uma coerência entre as instituições políticas e a capacidade de exercer direitos para delas usufruir (Domingues, 2013).

Por sua vez, o CDES ficou caracterizado como um órgão de caráter consultivo e de assessoramento da Presidência da República, formado de 104 conselheiros que eram escolhidos livremente pelo presidente da República. Quase dois terços dele, contudo, eram representantes de grupos ou organizações do trabalho e do capital. Os demais eram compostos por políticos (inclusive do governo), intelectuais, artistas, religiosos, entre outros grupos, os quais davam ao conselho o que se chamou de a “cara do Brasil”.

Seu caráter representativo, portanto, assemelha-se ao indiano, porque tratava-se de escolha pessoal do presidente, o que conferia uma certa aura de notabilidade aos escolhidos. Ao mesmo tempo, como o sul-africano, tinha um pequeno componente

13. Disponível em: <http://nac.nic.in/pdf/nac_constitution.pdf>.

corporativista, mesmo que fossem escolhas “de cima para baixo”. Nas funções de caráter consultivo e de assessoramento, foi intensa e extensamente elogiado pelos dois presidentes sob os quais ele funcionou, produzindo opiniões substanciadas em acordos, recomendações, e sugestões relativas às matérias a ele colocadas, as quais são examinadas antes pelos grupos de trabalho dos conselheiros.

Com isto, chegamos ao nível micro, que consiste na história da busca pela concretização da plataforma que levou o PT ao poder: o crescimento econômico com combate à desigualdade. De qualquer forma, no seu predominante caráter consultivo, ele ofereceu várias formas de proposições que foram transformadas em políticas, parte de políticas, ou simplesmente lhes serviram de inspiração. Nestes termos, o CDES também exerceu um papel de ativa influência na agenda de políticas públicas, sendo difícil destacar algo mais importante que a construção de uma AND.

A apreciação comparativa dos níveis macro, meso e micro da capacidade estatal de interlocução Estado-sociedade (Karo e Kattel, 2014), propiciada pelos novos conselhos, traz também os elementos necessários para avaliar se o conselho brasileiro pode se beneficiar da experiência dos outros dois, cuja comparação acabamos de expor.

Como a questão proposta, a resposta que conclui este capítulo não poderia deixar de ser igualmente normativa: sugere-se que, para incrementar o papel da interlocução do CDES, talvez seja necessário dar-lhe mais poder de iniciativa junto ao Executivo, independentemente da requisição de sua posição pelo presidente da República. Exemplo disso seria uma avaliação, por conta própria, da incorporação das provisões da ANCD nas políticas implementadas pelo governo.

O assunto deste estudo vai muito além das formulações apresentadas. Estas representam um primeiro enfoque de um riquíssimo e importante tema, que poderá ser ainda mais dissecado a partir das discussões aqui produzidas.

REFERÊNCIAS

- AMSDEN, Alice. **The rise of the rest** – challenges to the west from late industrializing economies. New York: Oxford University Press, 2004.
- ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. *In*: STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE, 1., 2010, Madison, Wisconsin. **Anais...** Madison: GLS;Wage; University of Wisconsin-Madison, 2010.
- BOSCHI, Renato. **Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional**. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2013. Documento de trabalho.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cartas de concertação do CDES**. Brasília: CDES, 2004. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/1428/cartas-de-concertacao.html>>.

_____. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Parecer sobre as perspectivas de crescimento da economia brasileira e a crise internacional**. Brasília: CDES, 13 mar. 2008.

BUTLER, Anthony. **Contemporary South Africa**. 2. ed. London: Palgrave Macmillan, 2009.

CARDOSO JÚNIOR, José C.; SANTOS, José C. dos; ALENCAR, Joana (Org.). **Diálogos com o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea; CDES, 2010.

CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. **FPA Discute**, jul. 2013, p. 7-25.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

CORBRIDGE, Stuart; HARRIS, Jonh; CRAIG, Jeffrey. **India today** – economics, politics and society. Cambridge: Polity Press, 2013.

COSTA, Wanda. CDES: o aprendizado do pacto. **Revista Inteligência**, n. 41, p. 138-151, 2007.

DAS GUPTA, Jyotirindra. India: democratic becoming and developmental transition. In: DIAMOND, Larry; LINZ, Juan; LIPSET, Seymour Martin (Ed.). **Politics in developing countries** – comparing experiences with democracy. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

DOMINGUES, José Maurício. **A modernidade global e civilização contemporânea** – para uma renovação da teoria crítica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

EVANS, Peter. Harnessing the State: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In: LANGE, Matthew; RUESCHEMEYER, Dietrich (Ed.). **States and development** – historical antecedents of stagnation and advance. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

_____. **In search of the 21st century developmental state**. Sussex: University of Sussex, 2008. (CGPE Working Paper, n. 4).

FRAILE, Lydia. **Blunting neoliberalism tripartism and economic reforms in the developing world**. London: Palgrave Macmillan; Geneva: ILO, 2010.

FRIEDMAN, Steven. South Africa: divided in a special way. *In*: DIAMOND, Larry; LINZ, Juan; LIPSET, Seymour Martin (Ed.). **Politics in developing countries** – comparing experiences with democracy. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

GARCIA, Ronaldo C. O CDES e a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento: um relato particular. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; ALENCAR, Joana (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea; CDES, 2010, v. 2.

GOMES, Eduardo R. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (Nedlac) da África do Sul, o Conselho Nacional de Assessoramento (NAC) da Índia e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil**: novas capacidades estatais para o desenvolvimento na periferia. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2102).

GOMIDE, Alexandre de; PIRES, Roberto R. **Capacidades estatais e democracia** – arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2014.

HAYLER, Susan (Org.). **The role of collective bargaining in the global economy** – negotiating for social justice. Switzerland: Edward Elgar; ILO, 2011.

KARO, Erkki; KATTEL, Rainer. Public management, policy capacity, innovation and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, n. 1, 2014.

KATZ, Harry C.; LEE, Wonduck; LEE, Joohee (Ed.). **The new structure of labor relations**: tripartism and decentralization. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

MARAIS, Heins. **South Africa pushed to the limit** – the political economy of change. London; New York: Zed Books, 2011.

NATRASS, Nicoli. The South African variety of capitalism. *In*: BECKER, Uwe (Ed.). **The Brics and emerging economies in comparative perspective**. London: Routledge, 2014.

O'DONNELL, Guillermo; PHILIPPE C. Schmitter e Whitehead, Lawrwnw (Ed.). **Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2013.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social**. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004.

_____. **Trabalho decente nas Américas**: uma agenda hemisférica, 2006-2015. Brasília: OIT, 2006.

_____. **Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa**. Ginebra: OIT, 2008.

PARSONS, Raymond. Steps towards social dialogue and the development of Nedlac in a democratic South Africa 1979-2001. **South African Journal of Economic History**, v. 1-2, n. 16, p. 139-171, 2001.

PEDERSEN, Jorgen D. **Globalization, development and the State** – the performance of India and Brazil since 1990. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

RIBEIRO, Daniela. A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento? **Observador On-Line**, v. 4, n. 4, 2010.

SOUZA, Celina. **Capacidade estatal**: notas sobre definição, dimensões e componentes. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2013. Documento de trabalho.

STIGLITZ, Joseph. Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes. In: RAÚL PREBISCH LECTURE, 9., 1998, Geneva. **Anais...** Geneva: Unctad, 1998.

STREECK, Wlofang; THELEN, Kathleen (Ed.). **Beyond continuity**: Institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University press, 2005.

TAPIA, Jorge Ruben B.; GOMES, Eduardo R. Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo? In: TAPIA, Jorge Ruben B.; GOMES, Eduardo R.; CONDÉ, Eduardo S. (Org.). **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas: Editora Unicamp; Juiz de Fora: Editora UFJF, 2008.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Trajetórias**: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

WADE, Robert. **Governing the market** – economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBSTER, Edwards; JOYNT, Katherine; METCALFE, Anthea. **Repositioning peak level social dialogue in South Africa**: Nedlac into the future. Pretoria: ILO; RSA Office, 2013.

WEBSTER, Edwards; SIKWEBU, Dinga. **Social dialogue in South Africa**: an external review of the National Economic Development and Labor Council (Nedlac) 1995-2006. Pretoria: ILO; RSA Office, 2006.

ZARENDA, Harry. **South Africa's national development plan and its implications for regional development**. Stellenbosch: Tralac, 2013. (Working Paper, n. D13WP01).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BENACHENHOU, Abdellatif. **Países emergentes**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013.

BIRCHFIELD, Laureeen; CORSI, Jessica. Between starvation and globalization: realizing theright to food in India. **Michigan Journal of International Law**, v. 1, n. 31, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BOSCHI, Renato. Politics and trajectory in Brazilian capitalist development. *In*: BECKER, Uwe (Ed.). **The BRICS and emerging economies in comparative perspective**. London: Routledge, 2014.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Ata da 37ª Reunião Ordinária do Pleno**. Brasília: CDES, 26 abr. 2011.

_____. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Ata da 42ª Reunião Ordinária do Pleno**. Brasília: CDES, 17 jul. 2013.

_____. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Ata da 43ª Reunião Ordinária do Pleno**. Brasília: CDES, 5 jun. 2014.

CANUTO, Otaviano; GIUGALE, Marcelo. Emerged economies. **Foreign Policy**, 10 Nov. 2010. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/10/emerged_economies>.

EVANS, Peter. Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. *In*: EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental State in South Africa**. Potential and Challenges. South Africa: HSRC Press, 2010.

GEREFFI, Gary; WYMAN, Donald L. **Manufacturing miracles** – paths of industrialization in Latin America and East Asia. Princeton: Princeton University Press, 1990.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism**: the institutional foundations of comparative advantage. New York: Oxford University Press, 2001.

MAZUMDAR, Sarajit. Continuity and change in Indian capitalism. *In*: BECKER, Uwe (Ed.). **The Brics and emerging economies in comparative perspective**. London: Routledge, 2014.

NATALI, David; POCHET, Philippe. The Evolution of Social Pacts in Europe, **European Journal of Industrial Relations**, v. 15, n. 2, p 147-166, 2009.

REGINI, Marino. Tripartite concertation and varieties of capitalism. **European Journal of Industrial Relations**, v. 9, n. 3, p. 251-263, 2003. Disponível em:

<http://www.researchgate.net/publication/247736155_Tripartite_Concertation_and_Varieties_of_Capitalism>.

RODRIK, Dani. Rethinking growth policies in the developing world. *In*: LUCA D'AGLIANO LECTURE IN DEVELOPMENT ECONOMICS, 1., 2004, Torino, Italy. **Draft...** Torino: Luca D'Aglia, Oct. 2004.

SCHMITTER, Phillipe C. Will the present crisis revive the neo-corporatist sisyphus? *In*: CORPORATISM AND BUSINESS CYCLES, 1., 2012, Verona. **Anais...** Verona: University of Verona Press, 2012.

VIRMANI, Arvind. **The dynamics of competition**: phasing of domestic and external liberalisation in India. New Delhi: Planning Commission, 2006. (Working Paper, n. 4).

ENTREVISTAS

MAIRA, Arun. Member of the National Planning Commission and of the National Development Council. Delhi, 2 Sept. 2013.

NAIDOO, Mahandra. Nedlac head of the Program Operations. Johannesburg, 18 June 2013.

PARSONS, Raymond. Special Policy Advisor of Business United of South Africa (Busa). Johannesburg, 13 July 2013.

SAHAI, Ajay. Director general and CEO, Federation of Indian Export Organizations. Delhi, 3 Sept. 2013.

SHARMA, Rita. Executive Secretary of the National Advisory Council, Delhi, 3 Sept. 2013.

Técnico da Sedes 1. Brasília, 12 ago. 2013.

Técnico da Sedes 2. Brasília, 24 jan. 2014.

VIJ, Jyot. Deputy General Secretary Federation of Indian Commerce and Industries. Delhi, 4 Sept. 2013.

WEBSTER, Edward. Society Work and Development (SWOP) Institute. Johannesburg: University of Witwatersand, 20 June 2013.

POLÍTICAS DE INOVAÇÃO E CAPACIDADES ESTATAIS COMPARADAS: BRASIL, CHINA E ARGENTINA¹

Ana Célia Castro

1 INTRODUÇÃO

As *políticas industriais*, que foram sendo internacionalmente banidas ao longo da década de 1990, mas retomadas após as crises econômicas mais recentes, tendem a confundir-se, no presente, com as políticas de ciência, tecnologia e inovação. Tais políticas resgatam o caráter fundamentalmente estratégico das escolhas e das metas, bem como a relevância da governança ou da coordenação na sua implementação.

Neste trabalho, o principal foco de análise são as capacidades governamentais de não apenas alcançar um emparelhamento tecnológico com países mais avançados (*catching-up*), mas, sobretudo, nos casos em que isto é possível, ultrapassar (*leap-frogging*) estes países em certos setores ou áreas do conhecimento. Constitui, assim, o objetivo principal analisar a capacidade estatal de formular e implementar estratégias de inovação, e de contornar e evitar armadilhas, em países de renda média, nos casos de Brasil, China e Argentina (Angang, 2003; Wade, 2012).

A comparação se dá no âmbito de países de renda média, cuja análise tem poder de fertilização cruzada, ou seja, de gerar conhecimentos que podem ser relevantes não apenas para processos decisórios estratégicos, mas também para a governança do conhecimento² sobre políticas de inovação. Mais que apontar um caso exemplar para ser adotado,³ o que importa analisar é em que medida os estudos de caso apontam desafios, ou representam impasses, para o melhor aproveitamento das vantagens institucionais brasileiras na formulação e na implementação da política de inovação.

1. Este capítulo é uma versão modificada de Castro (2015).

2. Sobre este conceito, ver Burlamaqui, Castro e Kattel (2012).

3. A noção de *caso exemplar* está em flagrante contraste com a convicção de que os caminhos são múltiplos, a trajetória é dependente do passado, e as variedades são propícias ao desenvolvimento de soluções criativas. A monocultura institucional, como adverte Evans (1993), é prejudicial e viciosa.

Para o exame dos processos de tomada de decisão, no que concerne às políticas de ciência, tecnologia e inovação, este estudo considerou:

- a complexa arquitetura institucional dos sistemas nacionais de inovação em que são formuladas as estratégias – que instituições as amparam e como se dá a coordenação ou a governança do conhecimento⁴ nos casos de Brasil, Argentina e China;
- a relação entre os que realizam a tomada de decisões e os que as subsidiam – institutos de pesquisa, *think tanks*, universidades, entre outros –, ou a retaguarda institucional das decisões estratégicas;
- a existência ou não de esforço para se alcançar uma visão de prospectiva tecnológica;
- as estruturas de governança e as relações de poder, quando foi possível captá-las; e
- as convenções, as crenças compartilhadas e os consensos que estão por trás das visões de futuro e que influenciam o rumo e as escolhas realizadas.

A pesquisa de campo nos três países foi realizada por meio de um questionário construído a partir das hipóteses listadas a seguir.

- 1) Os processos de aprendizado que ocorrem no interior dos sistemas nacionais de inovação são indissociáveis da experiência internacional no campo tecnológico em questão. Neste sentido, o conceito de sistema nacional de inovação deve considerar a inovação globalizada e os processos de geração em rede: a experiência internacional conta.
- 2) A diversidade institucional característica de cada estudo de caso é relevante para explicar as diferentes trajetórias e a capacidade estatal dos países no que diz respeito às suas políticas tecnológicas.
- 3) A geografia possui capacidade explicativa, na medida em que revela a dotação particular de recursos. Além disso, as cadeias industriais, ainda que adotem o mesmo padrão internacional, possuem características nacionais. As instituições são basicamente nacionais e locais, conferindo singularidades que não poderiam ser captadas sob a hipótese da globalização de processos e produtos. Finalmente, a história e a trajetória contam (*path dependence*).

4. Conjunto de instituições e políticas que regulam a produção, a difusão, o uso e a proteção do conhecimento. A proposta enfatiza, com base na comparação entre os países que são objeto da pesquisa, as políticas industriais e tecnológicas, os sistemas nacionais de inovação, a regulação da concorrência, o sistema de proteção da propriedade intelectual vigente e o marco legal que o define. Ver Burlamaqui, Castro e Kattel (2012).

- 4) A inserção de empresas nacionais em cadeias globais de valor não garante o seu processo de emparelhamento tecnológico. Seu êxito depende da cadeia de valor e da posição que a empresa ocupa no processo de produção global.
- 5) As políticas de ciência, tecnologia e inovação possuem uma dimensão prospectiva e revelam crenças compartilhadas que se expressam em estratégias de inovação para o futuro em cada país. São recorrentes as considerações sobre uma economia de baixo carbono e sobre a sustentabilidade do desenvolvimento. Estas convenções poderiam ser resumidas, principalmente nos casos brasileiro e chinês, em *promover um desenvolvimento sustentável com inclusão social*.

2 INSPIRAÇÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS

Segundo Celina Souza, a propósito da definição de capacidades estatais: “De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (Souza, 2015, p. 8).⁵ Ou, segundo Evans (1993), “trata-se da capacidade *de ação* do Estado”.

Ainda a respeito da definição de capacidades estatais, mais especificamente das capacidades políticas, ou seja, de implementação de políticas, é extremamente útil – especialmente no que concerne às de inovação – a seguinte definição (Karo e Kattel, 2014, p. 80, tradução nossa):

a capacidade política emerge de três escolhas políticas interligadas: a natureza e as fontes da mudança técnica e da inovação; as formas de financiar o crescimento econômico, em particular o progresso técnico; a maturidade da gestão pública para entregar e implementar os conjuntos prévios de escolhas políticas. Não se trata de um contínuo de habilidades, mas de formas variadas de fazer política.⁶

Como foi dito, a capacidade estatal de formular, conduzir, implementar e, em alguns casos, avaliar as políticas de ciência, tecnologia e inovação é o tema

5. “Devido à abrangência do conceito, desagregar seus componentes pode ajudar a guiar sua aplicação empírica. O componente político diz respeito às ‘regras do jogo’ que regulam o comportamento político, societal e econômico. Nesse sentido, cabe analisar: as instituições formais e informais que condicionam o sistema partidário; as relações Executivo-Legislativo; assim como os canais de intermediação de interesses e de resolução de conflitos. O componente de *políticas públicas* diz respeito a *instituições e estratégias* que influenciam *decisões sobre políticas*, sua formulação e execução. Nesse sentido, este componente poderá incorporar: (a) a identificação das principais características dos sistemas que regem políticas específicas; (b) análises da trajetória de políticas específicas; (c) *mapeamento dos mecanismos de coordenação intragovernamental ou de coordenação executiva*; (d) construção de capacidade burocrática e grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas; e (e) sistema fiscal, ou seja, receita e despesa, para investigar a capacidade do Estado de arrecadar impostos para o financiamento de políticas, provisão de bens públicos e redistribuição de renda entre diferentes grupos sociais” (Souza, 2012).

6. “*Policy capacity emerges from three interlinked policy choices: nature and sources of technical change and innovation; on the ways of financing economic growth, in particular technical change; mature of public management to deliver and implement both previous sets of policy choices. It is not a continuum of abilities but rather a variety of modes of making policy*”.

deste trabalho. O objetivo é comparar as capacidades estatais e políticas a partir da análise dos sistemas nacionais de inovação do Brasil, da China e da Argentina, na medida em que estes lançam luz sobre as dimensões apontadas – instituições, estratégias, mecanismos de coordenação, financiamento e implementação de políticas de inovação. Como observa Evans (2011, tradução e grifo nossos), comparações, neste caso, são relevantes “para compreender como a inovação é presentemente organizada e *como ela poderia ser mais bem elaborada*”.⁷

A literatura mais recente sobre inovação e seus sistemas públicos enfatiza o papel do Estado empreendedor e sua contribuição fundamental para as políticas de desenvolvimento de países de renda média, e também de países desenvolvidos, como é o caso dos Estados Unidos (Weiss, 2014; Mazzucato, 2013; Block e Keller, 2011; Primi, 2014). Esta literatura, de grande poder de interpretação, contribui para a construção de um consenso acerca do papel da inovação nos processos de emparelhamento e ultrapassagem tecnológica (*catching-up e leap-frogging*) dos países em desenvolvimento. Entretanto, tais experiências estão sujeitas a serem capturadas por armadilhas tecnológicas, comuns a países em rápido processo de transformação produtiva. A política industrial – e, com ela, a política de inovação – tem sido considerada a chave para ultrapassar o chamado umbral do desenvolvimento.

Wade (2012, p. 223-240, tradução nossa) afirma:

a política industrial pode ser vista como uma estratégia de Estado, numa perspectiva de médio e longo prazo, com o objetivo de promover novas capacitações industriais e tecnológicas de firmas, de ordem mais elevada do que a existente na economia, além do que as chamadas forças de mercado poderiam promover. Estas capacitações determinam a produtividade, a qualidade dos produtos e a habilidade de eliminar linhas de produto ou de introduzir novos produtos e processos, e, portanto, determinam a capacidade de competir com outras firmas em outras economias, especialmente na terceira onda de globalização que presenciamos.⁸

Nesse percurso, a inovação, parte da política industrial desenvolvimentista, parece ser a chave do sucesso, quem sabe a chave do portal que separa blocos de países desenvolvidos daqueles em desenvolvimento. Os países que cruzaram o umbral foram capazes de chegar à fronteira tecnológica dos setores mais importantes de suas economias. Mais que isto, estes países são, na maior parte dos casos, os que efetivamente definem hoje a fronteira tecnológica destes setores.

7. “(...) for looking at how innovation is actually organized and how it might be organized better”.

8. “Industrial policy can be seen as a strategy of the State, from a medium to long term perspective, with the goal of promoting new technological and industrial capacities in companies of a higher order than already existing in the economy and beyond what so-called market forces could promote. These capacities determine productivity, the quality of products and ability to eliminate product lines or introduce new products or processes and, therefore, determine the capacity of competing with other companies in other economy, especially in the third wave of globalization we are experiencing”.

Temas como os desenvolvidos por Coriat, Orsi e Weinstein (2002),⁹ principalmente a existência hoje de um paradigma tecnológico fortemente baseado na ciência (classificados como *science based 2*), são de importância para a análise dos sistemas nacionais de ciência, tecnologia e inovação. Nos setores em que se encontra a fronteira tecnológica, como nos casos da biotecnologia e das tecnologias de informação, as dimensões financeiras (mercados de capitais) e de propriedade intelectual (relevância das patentes e do sistema de propriedade intelectual) estão indissolivelmente entrelaçadas, são partes constitutivas do novo paradigma.

O mesmo se poderia dizer sobre o conceito de inovação secundária, proposto ou desenvolvido por Wu, Ma e Xu (2010), que coloca no centro do argumento as capacitações (Teece, 2009) necessárias para que os países de renda média não sejam detidos por armadilhas na fronteira tecnológica. Há pelo menos três considerações sobre as armadilhas tecnológicas de países de renda média. A primeira refere-se à posição de setores e empresas, em certos países, como fornecedores (subcontratantes) em uma determinada cadeia global de valor (Wade, 1997). Neste caso, a armadilha deriva da dificuldade em capacitar-se tecnologicamente, ou mesmo do impedimento resultante do seu posicionamento na cadeia de valor. Até mesmo o emparelhamento tecnológico parece de difícil obtenção, ainda que passe a ser o principal objetivo a ser alcançado. A seu favor sopra o vento dos caminhos tecnológicos já conhecidos e trilhados por países líderes. No polo oposto estariam setores e empresas com a capacidade de não apenas emparelhar tecnologicamente, mas, sobretudo, ultrapassar os países que já se encontram na fronteira. Esta foi, ou pode ainda vir a ser, a situação de poucos países que foram capazes de cruzar o umbral do desenvolvimento tecnológico. Em uma situação intermediária, na qual se encontram países como o Brasil e a China, alguns setores já se encontram na fronteira tecnológica – no Brasil, a agricultura tropical de baixo carbono, a exploração de petróleo em águas profundas e a tecnologia de produção de aviões de pequeno e médio porte, por exemplo –, enquanto outros setores não possuem definitivamente competitividade internacional. Nestes casos, é possível a coexistência de trajetórias denominadas *inovação secundária*.

Quando a trajetória tecnológica ainda não está inteiramente definida em um determinado setor, segundo Wu, Ma e Xu (2010), os países podem avançar por diferentes caminhos ou trajetórias alternativas, mas tendem a encontrar limites relacionados com sua capacitação técnica, situação caracterizada como uma crise no processo de desenvolvimento. Quando estes limites são ultrapassados, a trajetória nacional, que tem em conta a particular dotação de fatores, se estabelece, e dá ao país uma vantagem competitiva com a qual seguirá em frente. A inovação, e o

9. A classificação proposta pelos autores tem como antecedente o seminal trabalho de Pavitt (2005), que define os setores como baseados em ciência, intensivos em escala e dominados pela oferta.

sistema nacional em que ela está inserida, parece ser o *pulo do gato* que permitirá alcançar a fronteira tecnológica nos setores em que o país possa ter vantagens institucionais comparativas. Este é outro elemento que a análise comparativa dos casos de Brasil, China e Argentina buscou apontar.

Esse pulo do gato parece ser provável quando for plausível a estruturação de um consenso – ou melhor, a existência de um consenso estruturado sobre que setores devem ser incentivados e promovidos pelo Estado empreendedor,¹⁰ onde se encontra a fronteira da inovação e quais países chegaram a ela. Este processo de estruturação de consensos depende, segundo parecem apontar os estudos de caso comparados: *i*) da existência de uma retaguarda de instituições capazes de realizar estudos prospectivos e retrospectivos efetivamente considerados no processo de tomada de decisões; *ii*) do exercício contínuo de prospectiva tecnológica, sujeito a processos periódicos de revisão; *iii*) da capacidade de ter em conta os conflitos de interesse, mas igualmente de neutralizá-los quando da construção do consenso estruturado; e, finalmente, *iv*) de um sistema financeiro de inovação enraizado, o que é condição necessária, mas sujeita à análise de sua efetividade. Não se trata, voltando a Karo e Kattel (2014), de um *contínuo de habilidades* ou competências, mas, sobretudo, de uma variedade de processos de tomada de decisão sobre estratégias de longo prazo, e de coordenação na elaboração e na implementação de políticas tecnológicas.

3 ARQUITETURAS INSTITUCIONAIS DOS SISTEMAS NACIONAIS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (SNCTIS) COMPARADAS: BRASIL, ARGENTINA E CHINA

3.1 Desenho e marco legal

Ao compararem-se as arquiteturas institucionais dos sistemas de ciência, tecnologia e inovação dos três países, procedimento metodológico deste estudo, poder-se-ia sugerir que o Brasil é o que possui, de longe, tomado em seu conjunto, o arranjo institucional mais complexo e articulado, em comparação aos descritos para a Argentina e a China.

No caso da Argentina, a disposição de seus componentes se assemelha à brasileira, estando, entretanto, em um estágio anterior de construção, mas com a mesma configuração quando se pensa o futuro próximo.

No caso da China, o desenho ou a arquitetura institucional não parece revelar a existente, e possivelmente efetiva, capacidade de tomada de decisão – muito

10. A estruturação de um consenso sobre que setores serão prioritariamente apoiados pela política de inovação não é a única estratégia possível, mas parece necessária ou mais efetiva para países de renda média. Em países como os Estados Unidos, conforme apontam Block e Keller (2011), o consenso é apoiar empresas na fronteira tecnológica, onde quer que ela se encontre.

menos o seu característico processo de *estruturação do consenso* acerca da estratégia de inovação que será adotada, como se verá a seguir.

A complexa arquitetura institucional brasileira — reafirma-se, mais completa que as de Argentina e China¹¹ — caracteriza o seu sistema nacional de inovação (diagrama A.1, no anexo). Como exemplo de como evolui a coordenação ou governança do sistema, destaca-se, no caso brasileiro, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI),¹² instituído pelo Plano Brasil Maior (PBM), que busca integrar os diferentes interesses em jogo na formulação das políticas de inovação.

Em primeiro lugar, aponta-se a importância, desde os anos 1950, do sistema de geração de pesquisas com ênfase na capacitação de pessoal qualificado. A estruturação do SNCTI brasileiro buscou integrar os sistemas de ensino, pesquisa e financiamento da inovação, principalmente por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e dos fundos setoriais, mas também com a participação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Assim como os sistemas de Argentina (diagrama A.2) e China (diagrama A.3), o arranjo brasileiro caracteriza-se por possuir um marco legal que compreende leis e decretos.

No caso brasileiro, o marco legal vem sendo estabelecido desde 1951, com a criação do CNPq e da Capes, conforme o box 1. Nesse sentido, a formação de um sistema nacional de ciência e tecnologia é precoce no país, quando comparado com a Argentina.¹³ No caso da China, a atual configuração é bem mais recente

11. Pode-se dizer que a preocupação com a introdução de inovações data de períodos remotos da história econômica brasileira, nos ciclos da cana-de-açúcar e do café. A este propósito, ver Castro (1976).

12. Para o CNDI, estabelece-se a seguinte composição: "O CNDI é formado por treze ministros, pelo presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e por quatorze representantes da sociedade civil, e tem como função estabelecer as orientações estratégicas gerais e subsidiar as atividades do sistema de gestão. Conselhos de Competitividade — o comitê gestor é o órgão que irá acompanhar e supervisionar a implantação do Brasil Maior, enquanto a secretaria executiva cuidará da parte administrativa. Os dois estarão sob a coordenação do MDIC [Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior]. Entre as funções da secretaria executiva encontra-se a de criação de Comitês Executivos e de Conselhos de Competitividade Setorial, os antigos fóruns de competitividade. Os integrantes dos Conselhos de Competitividade serão indicados pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC, em parceria com a iniciativa privada. O grupo será responsável pelo desdobramento dos objetivos e da orientação estratégica do PBM nas respectivas cadeias de valor setoriais. A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) será responsável pelo apoio administrativo ao Comitê Gestor, à secretaria executiva e ao CNDI".

13. A preocupação com a introdução de progresso tecnológico esteve presente ao final do ciclo da cana-de-açúcar, no final do século XIX, ainda no período colonial brasileiro, com a transformação dos engenhos em usinas de açúcar. A introdução de máquinas, para o fabrico do café, e de pesquisa agrônômica, para os produtos de exportação, foram precocemente realizadas em institutos de pesquisa, a exemplo do Instituto Agrônomo de Campinas, fundado em 1887 pelo imperador D. Pedro II.

que a brasileira, mas a preocupação com a introdução de inovações confunde-se com a própria história milenar chinesa.¹⁴

BOX 1

Marco legal do Sistema Nacional de Inovação (SNI) brasileiro: principais leis e decretos (1951-2011)

- 1) Lei nº 1.310, de 15/1/1951. Cria o CNPq, então chamado Conselho Nacional de Pesquisa, e dispõe sobre sua principal atribuição de coordenar e estimular a pesquisa científica no país.
- 2) Decreto nº 29.741, de 11/7/1951. Cria a Capes, cuja sigla originalmente significava Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, com o objetivo de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país" (Decreto nº 29.741/1951, art. 2º, letra a).
- 3) Decreto nº 61.056, de 24/7/1967. Cria a Finep.
- 4) Decreto nº 1.808, de 7/2/1996. Aprova o Estatuto da Finep.
- 5) Decreto nº 91.146, de 15/3/1985. Cria o Ministério de Ciência e Tecnologia.
- 6) Lei nº 9.257, de 9/1/1996. Cria o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) como órgão assessor da Presidência da República.
- 7) Decreto nº 4.728, de 9/6/2003. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos do CNPq.
- 8) Lei nº 10.973, de 2/12/2004. Lei da Inovação.
- 9) Lei nº 11.080, de 30/12/2004. Cria o CNDI, órgão colegiado regulamentado pelo Decreto nº 5.353, de 24/1/2005. Tem como atribuição propor ao presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do país.
- 10) Lei nº 11.196, de 21/11/2005. Lei do Bem. Estabelece incentivos fiscais à investigação tecnológica e à inovação.
- 11) Decreto nº 5.563, de 11/10/2005. Regulamenta a Lei de Incentivos Fiscais à Inovação (Lei nº 10.973/2004).
- 12) Decreto nº 7.540, de 2/11/2011. Cria o PBM. Regulamenta o novo CNDI, responsável pela gestão e execução do PBM.

Fonte: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

O marco legal argentino (box 2), por contraste, apresenta mudanças muito mais recentes no tempo, marcadas por elevada descontinuidade. O arranjo argentino tem hoje como principais ordenamentos:

- a Lei de Propriedade Intelectual, de 1996, similar à brasileira do mesmo ano, ambas sob o guarda-chuva do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Trips); e
- a Lei de Inovação, de 2002, que redefine o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação e cria o Gabinete Científico Tecnológico (Gactec) – esta lei tem desenho próximo ao da congênere brasileira.

Os decretos introduzem ou reforçam formas de avaliação científica, instrumentos como a política de compras governamentais, e parcerias público-privadas (PPPs).¹⁵

14. A esse respeito, ver o clássico *O Homem que Amava a China* (Winchester, 2008).

15. Informações extraídas da entrevista concedida por Fernando Peirano, secretário de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação da Argentina.

BOX 2

Marco legal do SNI argentino: principais leis e decretos (1996-2007)

- 1) Lei nº 25.030/1996. Lei de Propriedade Intelectual.
- 2) Lei nº 25.457/2002. Determina a estrutura institucional do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia.
- 3) Lei nº 25.922/2004. Lei de Promoção da Indústria de *Software*.
- 4) Decreto nº 380/2005. Cria a Fundação Argentina de Nanotecnologia.
- 5) Lei nº 26.270/2007. Lei de Desenvolvimento de Biotecnologias Modernas.

Fonte: RICYT.

3.2 A importância do financiamento à inovação como requisito do SNCTI

A configuração do SNCTI brasileiro buscou integrar, como se viu, o sistema de ensino (universidades públicas e privadas), as instituições de pesquisa e o financiamento da inovação, tanto por intermédio do BNDES quanto da Finep e dos fundos setoriais geridos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Neste sentido, o financiamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação constitui, de forma explícita e do ponto de vista do marco legal, parte integrante e distintiva da arquitetura institucional brasileira. Isto não acontece nos casos da Argentina e da China.

No caso chinês, o financiamento não se mostra explicitamente nos organogramas do sistema de inovação, o que não parece traduzir-se em entrave ao financiamento da inovação, porque se dá diretamente, via sistema bancário. A proximidade das agências com empresas, no plano nacional, setorial, regional e, principalmente, local, garante o financiamento, desde que as firmas:

- tenham sido avaliadas positivamente no que concerne à sua efetiva contribuição ao desenvolvimento tecnológico e industrial da China;
- façam parte de setores eleitos como prioritários; e
- preferencialmente sejam empresas estatais ou estejam a elas associadas.

Este resultado baliza a conclusão de que a inovação (de produto ou de processo) é o ponto de partida do processo de financiamento chinês. Neste sentido, a empresa é a unidade relevante de análise, com destaque, certamente, para as estatais. Esta é, sem dúvida, uma diferença a ser enfatizada.

O financiamento à inovação, por contraste, é apontado como uma debilidade do sistema argentino. Neste caso,¹⁶ não existe propriamente um sistema de financiamento das inovações integrado na arquitetura do SNCTI, como se pode constatar no diagrama A.2, no anexo. Somente a partir do Plano Argentina Inovadora 2020 é que se buscou fortalecer o sistema tecnológico nacional, dotá-lo de coerência e aproximá-lo ao aparelho produtivo. Recentemente, foram criados

16. Conforme entrevista com o ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva, Lino Barañão.

os fundos setoriais. Diferentemente dos brasileiros, negociados no momento das privatizações e baseados em contribuições das empresas, os fundos setoriais argentinos são financiados por organismos multilaterais de crédito: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para os setores, e Banco Mundial, para as tecnologias de propósito geral.¹⁷ Por sua vez, há programas de financiamento à universidade para formar *gerentes tecnológicos*, por meio do Fondo Argentino Sectorial (Fonarsec). Assim, como no caso brasileiro, busca-se introduzir PPPs que mitiguem a escassez de financiamento à inovação. Uma limitação relevante no caso argentino refere-se ao volume de capital necessário para financiar projetos, ao que se soma a escassez de recursos humanos.¹⁸ Neste sentido, a existência de oportunidades apontadas no plano de ciência e tecnologia esbarra nas limitações das capacidades estatais para levá-las adiante, seja na coordenação e na articulação intraestatal, seja na gestão de projetos de inovação, seja na escassez de pessoal preparado.

No contexto brasileiro, a despeito da existência de um sólido marco legal, de instituições de financiamento à inovação enraizadas, dos recursos disponíveis e das políticas que buscam favorecer o financiamento às empresas, o resultado efetivo não está necessariamente assegurado. A proximidade entre agências governamentais e empresas é pequena, em termos comparativos com o sistema chinês. Não há a flexibilidade necessária para atender às empresas, muito menos a intercessão entre a demanda e a oferta de fundos para a inovação. Segundo as entrevistas realizadas, sobram exigências, marcos legais e controles, especialmente por parte dos tribunais de contas. Faltam novas empresas realmente capazes de entregar o que prometeram. Para a explicitação das causas relacionadas com estas anomalias, voltaremos a esta questão adiante.

O caso chinês é bastante exemplar a esse respeito. No que concerne à implementação do XII Plano Quinquenal, ainda em andamento, mais especificamente às políticas de inovação, destacam-se seis diferentes dimensões que o diferenciam dos planos anteriores. Em primeiro lugar, trata-se de garantir o investimento físico necessário ou previsto, ou melhor, o investimento direto, amparado por instrumentos indiretos correspondentes, como o crédito fiscal e

17. Trata-se de instrumentos associativos entre o setor público e o privado com grande quantidade de recursos (entre US\$ 5 milhões e US\$ 10 milhões por projeto) para iniciativas que se implementam mediante consórcios público-privados (universidade e empresas). Esta é uma das exigências para participar do financiamento. A outra, é que o resultado da iniciativa tenha como contrapartida um produto comercializável para o mercado. Os projetos têm uma duração prevista de quatro anos, e os seus avaliadores são internacionais. Por sua vez, o financiamento dos organismos multilaterais tem diminuído ao longo do tempo, uma vez que estes ficaram muito desprestigiados depois dos anos 1990. O Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) está ganhando bastante protagonismo nos últimos anos. No que concerne às compras governamentais, elas não estão orientadas para a inovação produtiva. Estas informações foram extraídas da entrevista com Fernando Peirano, secretário de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva, e com Ruth Lanheim, secretária de Planejamento e Políticas do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva.

18. Entrevista com Horácio Cao, do Instituto Universitário Ortega e Gasset.

as políticas fiscais preferenciais.¹⁹ A segunda diferença é a ênfase nas políticas do lado da demanda, para promover as atividades de inovação. O terceiro destaque se refere à ênfase na comercialização e na industrialização das pesquisas, ou seja, na sua dimensão de inovação, o que requereu mudanças, na margem, da Lei de Ciência e Tecnologia na China. A quarta diferença é o realce para a promoção de emprego no processo de formulação das políticas. O governo chinês apresentou políticas preferenciais para empresas iniciantes e para pequenas e médias empresas. O quinto ponto são os novos instrumentos de financiamento, especialmente a promoção de inovações no financiamento por meio do mercado de capitais: *i)* novos instrumentos financeiros e produtos para apoiar empresas principiantes, desde o início da atividade de pesquisa e desenvolvimento até o processo de incubar e financiar o produto; e *ii)* criação de um fundo orientador em distintas cidades da China, como Pequim, com o objetivo de reduzir o risco na fase inicial, quando o capital de risco é mais necessário para a empresa.

No que se refere ao último ponto, a Associação para a Promoção do Financiamento e do Investimento em Ciência e Tecnologia realiza pesquisas sobre o financiamento e os investimentos necessários. Esta instituição está organizada em dois departamentos. O primeiro se preocupa com o investimento físico e as políticas fiscais, enquanto o segundo está voltado para o fortalecimento dos bancos e do mercado de capitais. Em relação ao investimento, desde 1985 o governo chinês busca conectar ciência e tecnologia com as finanças que as viabilizam. Em 2007, foi constituído um sistema de cooperação entre os diferentes setores em ciência e tecnologia e os departamentos de finanças, não só do governo central, mas também dos governos locais. As políticas de apoio ao empreendedorismo, com ênfase no financiamento, especialmente para apoiar as pequenas e as médias empresas, complementam o sistema de ajuda.

4 CAPACIDADES ESTATAIS COMPARADAS NOS SISTEMAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: BRASIL, ARGENTINA E CHINA

4.1 Questões gerais

No caso brasileiro, a atuação dos ministérios²⁰ no campo da inovação ocorre por meio das agências governamentais de pesquisa e desenvolvimento. Trata-se basicamente dos seus institutos de pesquisa, que funcionam por meio de princípios de inovação

19. Até o final de 2012, o gasto em pesquisa e desenvolvimento de toda a economia teria chegado a ¥ 1,2 trilhão, ou seja, pouco mais de US\$ 300 bilhões em recursos diretos, aos quais se somariam US\$ 100 bilhões em recursos indiretos. Informações provenientes da entrevista com o vice-presidente da Academia Chinesa de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (Casted), Wang Yuan, e com o professor Zhang Junfang.

20. MCTI; MDIC; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Saúde (MS); e Ministério da Defesa (MD).

aberta,²¹ integrando núcleos de pesquisa da própria instituição, de universidades – de forma pontual – e, eventualmente, de empresas. Como exemplo, poderíamos citar:

- o MME, por meio do Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), da Petrobras, e do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), da Eletrobras;
- o Mapa, por intermédio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa);
- o MS, por meio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz);
- o MD, por meio do Centro Técnico da Aeronáutica, da Nuclebras Equipamentos Pesados (Nuclep) e do Centro Tecnológico do Exército; e
- o MDIC, por meio de vários institutos pertencentes à sua estrutura – Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), Instituto Nacional de Tecnologia (INT), entre outros –, como se pode visualizar no lado direito do diagrama A.1, no anexo.

Ainda no caso brasileiro, o papel de agências governamentais, como o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e a ABDI, é exercido, entre outras frentes, mediante encomenda de estudos sistêmicos e relevantes, principalmente retrospectivos, sobre as características e os desafios que o processo de inovação brasileiro enfrenta ou enfrentou. Entretanto, aguardando melhor juízo, não parece haver a mesma sinergia verificada na China entre os estudos elaborados, a construção de consensos e a escolha estratégica de setores a serem apoiados.²² Programas recentes, como o Inova Empresa, da Finep, podem estar mudando esta percepção. Entretanto, a relação entre a retaguarda de aconselhamento, com seus estudos e projetos, e a cúpula que toma decisões estratégicas não parece apresentar o mesmo comportamento, ou a mesma intimidade.

A comparação com o caso argentino, ilustrado no diagrama A.2, no anexo, baliza as seguintes diferenças: *i*) a presença do Ministério das Relações Exteriores argentino, o que não acontece no caso brasileiro, por intermédio da Comissão Nacional de Atividades Espaciais e do Instituto Antártico Argentino – as agências governamentais similares brasileiras são ligadas à Defesa ou ao Desenvolvimento; e *ii*) a menor complexidade estrutural das agências governamentais de pesquisa e desenvolvimento argentinas, mais recentes que as suas congêneres brasileiras.

21. Ver, a esse respeito, Chesbrough (2006).

22. Não foi possível avaliar o caso argentino nesse quesito, porque a realização de entrevistas se deu antes da pesquisa de campo na China, quando foi possível elaborar essa hipótese.

A China apresenta uma estrutura mais centralizada, na qual os principais ministérios que coordenam as atividades de pesquisa e desenvolvimento são basicamente o Ministério de Ciência e Tecnologia (Most), responsável pelo Programa Nacional de Ciência e Tecnologia, e o Ministério de Educação (MOE). Os demais ministérios encontram-se representados pelas academias científicas, como a Academia Chinesa de Ciências (CAS) e, em menor escala, a Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS). O papel de coordenação da Fundação Nacional de Ciências Naturais da China é a chave da governança do conhecimento na China.

Aqui cabe enfatizar duas diferenças importantes entre Brasil e China. Primeiramente, as agências governamentais de ciência e tecnologia no Brasil, ligadas aos ministérios, possuem uma relativa autonomia e são, inegavelmente, centros de produção de inovação, em vários casos produzindo na fronteira do conhecimento em seus respectivos campos. A Embrapa e o Cenpes, para citar apenas duas das empresas públicas de pesquisa, reconhecidamente, são exemplos de liderança tecnológica em seus campos – agricultura tropical de baixo carbono e produção de petróleo em águas profundas.

No caso chinês, segundo as entrevistas realizadas, a coordenação é feita pelo Most, por intermédio da Casted e da CAS, que atuam como *think tanks*. Ele responde pela não óbvia tarefa de integrar a atividade de prospectiva tecnológica sob uma mesma visão estratégica de longo prazo, que se materializa nas escolhas e nas apostas sobre setores e tecnologias. O que se quer enfatizar é a maior coordenação que resulta, em princípio, de um sistema no qual a governança do conhecimento e a coordenação estratégica são faces da mesma moeda, e por isso parecem mais efetivas. A construção dos consensos, ou dos consensos estruturados, depende desta interação entre os exercícios de prospectiva e as escolhas estratégicas. Este processo é o que Angang (2003) denomina *presidência coletiva*.

A segunda diferença é que a integração das agências governamentais com o ensino superior vem sendo construída, no Brasil, de maneira pontual. Esta ligação – envolvendo empresas públicas de pesquisa, institutos governamentais federais e estaduais, universidades e fundações estaduais de apoio à pesquisa – dependeu de programas especiais, editais e ações de institutos de pesquisa, que viabilizaram o pouco que se conseguiu alcançar nesse sentido.

São paradigmáticos os consórcios de produtos (café, cana-de-açúcar, soja) coordenados pela Embrapa, que incluem universidades, numerosas instituições e *stakeholders* (todos os atores interessados). No consórcio do café, são mais de cinquenta instituições com distintos objetivos relacionados com o produto. O convênio firmado entre o Cenpes e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) é outro caso exemplar. A parceria financia bolsas de pós-graduação – visando à formação de recursos humanos na área de petróleo e gás –, bem como pesquisas

sobre águas profundas feitas em conjunto com universidades e institutos. Um dos programas apoiados pelo convênio é o de pesquisas oceânicas da UFRJ.

Ao se aceitar a representação expressa no diagrama A.1, no anexo, o sistema de ensino superior brasileiro – representado no lado esquerdo do diagrama – não se conecta espontaneamente com as agências governamentais de pesquisa e desenvolvimento (P&D), situadas no lado direito da ilustração. Evidentemente, a autonomia e a gestão do ensino superior não podem estar subordinadas aos planos de médio prazo de governos, que podem mudar de ênfase segundo políticas e estratégias governamentais programáticas. A rigor, a Capes busca mitigar esta tendência mediante o lançamento de editais de interesse de ministérios e agências, orientando a pesquisa universitária a objetivos de mais longo prazo.

Até esse ponto, buscou-se comparar as estruturas de governança do conhecimento que saltam à vista a partir das arquiteturas dos SNCTIs. São apontadas, na subseção a seguir, questões relativas aos processos decisórios estratégicos e à coordenação governamental, ressaltando convergências e diferenças a este respeito, mas, sobretudo, as vantagens e as desvantagens comparativas institucionais dos países.

4.2 Processos decisórios e coordenação governamental

No que diz respeito à comparação das arquiteturas institucionais dos respectivos sistemas nacionais de inovação, a dimensão que mais converge com o principal objetivo da pesquisa, o tema da coordenação das decisões relacionadas com as políticas de inovação, lança luz sobre as capacidades estatais comparadas. Os diagramas apresentados no anexo do trabalho e, principalmente, as entrevistas realizadas são o principal suporte para a análise que se fará a seguir. Trata-se de um material de grande relevância para o entendimento do que é mais ou menos efetivo na condução das políticas de ciência, tecnologia e inovação. Busca-se compreender como as capacidades estatais de formular e implementar estratégias de mudança institucional e inovação refletem e condicionam esta condução. Neste sentido, por meio da maior ou da menor coordenação das decisões estratégicas, é possível esclarecer as capacidades estatais comparadas na formulação e na implementação das políticas de inovação, bem como apontar as vantagens institucionais comparativas que cada país conseguiu construir.

A propósito desta última questão, algumas especificidades dos países merecem ser apontadas nas próximas subseções.²³

23. Esse último ponto, de fato central na análise, será abordado a partir de uma comparação Brasil-China (subseções 4.2.1 e 4.2.2), pois entendemos que as pesquisas na Argentina não foram suficientes para esclarecer os processos decisórios estratégicos.

4.2.1 Brasil

Primeiramente, há que se debruçar sobre a estrutura de governança e de coordenação do PBM, na qual o nível de gerenciamento e deliberação é exercido pelo MCTI. No caso brasileiro, o diagrama A.4, no anexo, distingue, em primeiro lugar, os níveis de: *i)* aconselhamento superior; *ii)* gerenciamento e deliberação; e *iii)* articulação e formulação. Entretanto, a partir de resultados da pesquisa, as coordenações sistêmicas parecem atuar mais em aconselhamento e indicações de políticas que na efetiva formulação e articulação de políticas, em flagrante contraste com a experiência chinesa. Há um elevado grau de autonomia e de decisão no nível de gerenciamento e deliberação. Esta característica parece comum aos três casos estudados. O que os diferencia, talvez, seja o grau de influência nas decisões estratégicas que a retaguarda de aconselhamento parece exercer e deter. Coalizões de interesse e poder são relevantes para a passagem de indicações das instâncias setoriais e das coordenações para o nível de aconselhamento superior, no caso brasileiro por intermédio do CNDI, cuja coordenação é de responsabilidade da Presidência da República.

O CNDI é formado por treze ministros, pelo presidente do BNDES e por quatorze representantes da sociedade civil. Tem como função estabelecer as orientações estratégicas gerais e subsidiar as atividades do sistema de gestão. Os conselhos de competitividade – dos quais o seu comitê gestor é o órgão de acompanhamento e supervisão da implantação do plano – contam com uma secretaria executiva, responsável pela administração do sistema, estando ambos sob a coordenação do MDIC.

Entre as funções da secretaria executiva, encontra-se a criação de comitês executivos e de conselhos de competitividade setorial, que eram os antigos fóruns de competitividade. Os integrantes dos conselhos de competitividade, por sua vez, são indicados pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC, em parceria com a iniciativa privada. Como um todo, o grupo é responsável pelo desdobramento dos objetivos e da orientação estratégica do PBM nas respectivas cadeias de valor setoriais. A ABDI é a responsável pelo apoio administrativo ao comitê gestor, à secretaria executiva e ao CNDI.²⁴

No que diz respeito à visão de futuro presente no PBM, que exerce papel coordenador nos processos de tomada de decisão, infere-se que o plano busca uma maior integração da política industrial, tendo como eixo as cadeias brasileiras que se têm mostrado mais dinâmicas, com foco em gargalos de curto prazo, mas, supostamente, sem perder a visão prospectiva.

24. O site do PBM contém relevantes informações sobre o seu funcionamento. Ver: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/noticias/1017>>.

Quanto aos gargalos, em primeiro lugar parece estar a formação de recursos humanos para a indústria. Existe um permanente investimento em capital que não encontra necessariamente sua contrapartida nos recursos humanos. Há claramente um hiato em recursos humanos no Brasil, como na Argentina; lá, em maior medida. A estrutura industrial não induz a formação significativa de recursos humanos. O aumento do investimento implica a formação de capital fixo que se renova, mas que tem rápida obsolescência. Tende a acontecer uma rápida perda de competitividade: a atualização de máquinas e equipamentos sem a necessária capacidade tecnológica para saltar etapas, obter novas patentes e criar ativos intangíveis implica possuir um conjunto de inovações que geram menor valor agregado na fronteira, ou que rapidamente perdem o valor agregado adicionado.

Em segundo lugar, a economia brasileira segue especializada em recursos naturais, alguns com altíssima capacidade tecnológica, outros nem tanto, mas a especialização em recursos primários é inconteste. Parte dos equipamentos e dos bens de capital, assim como a microeletrônica são importadas. A dependência de certas importações contribui para a baixa geração de externalidades e para a incompleta estrutura produtiva.²⁵ Existe, ainda, uma grande heterogeneidade na estrutura produtiva brasileira, na qual convivem setores de baixa tecnologia com setores de alta tecnologia. A mão de obra ainda é, em grande medida, pouco qualificada, e raramente o setor de máquinas e equipamentos se encontra na fronteira tecnológica.

Como se pode ver no diagrama A.4, as coordenações sistêmicas e as instâncias setoriais – comitês executivos e conselhos de competitividade setorial – estariam no plano de articulação e formulação das estratégias e suas políticas. Estas dimensões que aparecem no diagrama – comércio exterior; investimento; inovação; formação e qualificação profissional; produção sustentável; fortalecimento de pequenos negócios; ações especiais em desenvolvimento regional; e bem-estar do consumidor – fazem parte da agenda da política de inovação, mas é de fato no nível do gerenciamento e da deliberação de políticas que as principais decisões são tomadas. Efetivamente, o CNDI, sob a coordenação da Presidência da República, é a instância decisória do PBM, ao qual estão subordinadas as políticas industrial, tecnológica e de inovação.

Para o diagrama A.5, *Governança do Plano Inova Empresa*, cabe a mesma observação anterior. O comitê gestor, formado por Casa Civil, MCTI, MDIC, Ministério da Fazenda e Secretaria de Médias e Pequenas Empresas, é responsável pelas diretrizes, monitoramento e avaliação do plano, e detém a função de decisão e coordenação. Os executores do Plano Inova Empresa – BNDES, Finep e parceiros – são as principais instituições brasileiras de financiamento de investimentos

25. Um entrevistado citou como exemplo a pecuária: “Por exemplo, o Brasil tem o maior rebanho do mundo, inserção nas exportações e também nas importações. Mas isto não gera necessariamente externalidades positivas, podendo até gerar as negativas, e não completa a estrutura produtiva”.

e inovação. Mais uma vez, o financiamento da inovação é parte integrante e fundamental do plano, o que não assegura necessariamente que o seu *modus operandi* garanta agilidade e flexibilidade na implementação. A Sala de Inovação parece ser o lócus da manifestação dos interesses, tanto de empresas quanto de associações empresariais, e é nesta instância que os conflitos de interesse são tratados, e as coalizões, arquitetadas.

Nem no diagrama A.4 nem no diagrama A.5 é possível encontrar ou visualizar o papel de retaguarda da produção da ciência e da tecnologia, exercido por instituições governamentais de pesquisa e desenvolvimento, tampouco o papel que institutos de pesquisa do setor privado poderiam exercer. Esta característica contrasta flagrantemente com as rotinas organizacionais e os processos decisórios da China, e também da Argentina, como veremos adiante. Esta parece ser a principal diferença entre as experiências da China e do Brasil, que constitui, para o caso chinês, uma inegável vantagem comparativa institucional:²⁶ possuir uma retaguarda de pesquisa enraizada nos processos decisórios estratégicos.

O processo decisório e a articulação das diferentes instâncias de poder na formulação da política de inovação brasileira poderiam ser descritos da seguinte maneira. Inicialmente, a articulação do conselho que toma as principais decisões não havia sido formalmente nomeada, sendo a seguir formalizada. Neste primeiro momento, o conselho era formado pelo presidente e pela diretoria do BNDES, pela Finep, pelo MCTI e sua secretaria executiva, pela Embrapa, pelo MD, pelo MDIC e pelo Ministério da Comunicação.

Este Comitê Executivo do Plano Brasil Maior tem como norma reunir-se com a periodicidade de dois a três meses para avaliar as políticas e traçar propostas futuras, buscando contemplar todas as instâncias ministeriais. No caso da inovação, o Comitê Sistêmico de Inovação traça a política a partir das conclusões dos comitês setoriais, consolidando, em princípio, as que dizem respeito à inovação e realizando os devidos ajustes. A secretaria executiva é o órgão de resolução de controvérsias, responsável por convocar periodicamente os secretários dos ministérios. A Casa Civil da Presidência é a instância de formulação e diálogo, que ocorre entre a própria Casa Civil, o MCTI, o MDIC e o BNDES. O CGEE e a ABDI atuam em conjunto com a Coordenação Executiva do Plano Brasil Maior. Os executores principais do plano são o BNDES, a Finep, o MCTI e o MDIC. O Ministério da Fazenda tem poder de convocação e de balizamento da proposta governamental. A governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) é mais complexa no que diz respeito a recursos, bolsas, formulação de políticas, e as decisões são tomadas neste âmbito – o diagrama A.6, no anexo, ilustra o processo.

26. O conceito é discutido por Coriat e Weinstein (2002).

O conflito no interior da burocracia existe, em grande medida, como resultado do conflito entre a demanda por inovação e as escolhas de setores estratégicos que serão privilegiados. A Casa Civil é o árbitro final, que se articula com a Presidência, escolhe temas e setores, examina as medidas e as despesas. O processo negocial e de solução de conflitos não passa apenas pelos ministérios em questão; há ainda o olhar do Ministério da Fazenda.

4.2.2 China

O caso chinês possui especificidades que permitem melhor entender a construção de suas vantagens comparativas institucionais. É importante assinalar que a arquitetura do sistema de inovação chinês, descrita no diagrama A.3, não é capaz de revelar suas peculiaridades. Partimos da hipótese de que as escolhas tecnológicas na China tinham como objetivo atingir a fronteira técnica definida pelos Estados Unidos, e neste sentido o objetivo principal seria o emparelhamento tecnológico. Entretanto, o conceito de *inovação endógena*, que passa a orientar a formulação das políticas de inovação na China, contrastava com a noção de um processo espelhado de fora. Em uma escala menor, poder-se-ia questionar sobre a existência de padrões ditos nacionais, ou se a ideia de inovação endógena é utilizada como um instrumento de política.

A principal conclusão a que chegamos a partir da pesquisa de campo é que o sistema de inovação chinês inverte, ou melhor, subverte a estrutura que veio sendo até aqui descrita, que caracteriza os sistemas brasileiro e argentino. A inovação tecnológica que emerge do sistema econômico real está no topo do sistema de inovação, e não na sua base. A pesquisa privada e pública não é o ponto de chegada, mas o de partida. A segunda camada do sistema é o aparato de aconselhamento para as decisões estratégicas, exercido por institutos de pesquisa, *think tanks*, universidades e outras entidades. O processo de escolhas estratégicas resulta de um consenso, de um processo coletivo de criação deste consenso estruturado.²⁷

O SNI chinês, baseado na alocação e na distribuição de recursos de ciência e tecnologia, poderia ser caracterizado, segundo o consenso estruturado sobre este sistema, por suas cinco partes constitutivas, conforme a seguir.

- 1) O aparelho de inovação tecnológica. O governo chinês apoia o princípio de que as empresas devem exercer um papel destacado nas atividades de inovação, e também acredita que a inovação deve ser guiada pelo mercado, integrando universidades e institutos de pesquisa. Isto consiste em empresas inovadoras, consórcios tecnológicos de inovação, e plataformas de inovação e tecnologia.

27. Ver, a propósito, o texto de Angang (2003).

- 2) A produção de conhecimento científico, liderada pelas universidades e pelas academias, como a Academia Chinesa de Ciências.
- 3) O Sistema Nacional de Defesa, baseado na utilização civil e militar. Ele é focado no desenvolvimento, no compartilhamento e na utilização, bem como no duplo uso de tecnologia para fins civis e militares.
- 4) O aparato regional de inovação baseado em diferentes regiões e suas distintas necessidades para o desenvolvimento econômico e social. Nestes casos, há recursos de ciência e tecnologia diferenciados. Por exemplo, a região leste é muito distinta da região oeste, de maneira que os sistemas regionais de inovação são bastante diferentes.
- 5) A atuação por meio de plataformas de ciência e tecnologia, como os parques de ciência e tecnologia, os centros de promoção e as incubadoras. O objetivo é comercializar e industrializar os resultados da pesquisa e colocá-los no mercado.

Do ponto de vista do processo decisório, o Most tem como rotina a utilização de um mecanismo de consulta com os governos provinciais e outros ministérios de forma regular. A finalidade da consulta é resolver os problemas enfrentados pelos governos locais. Há também procedimentos regulares de interlocução entre os diferentes departamentos do governo central. Por exemplo, o Most tem mecanismos de coordenação com o sistema bancário da China para orientar os bancos a promover o financiamento à inovação. Há ainda mecanismos de coordenação no plano das políticas públicas, como as políticas relacionadas com indústrias, investimento, importação e exportação. Estas políticas são formuladas por diferentes departamentos e, portanto, devem ser coordenadas para atingir metas comuns. Não é, necessariamente, o primeiro-ministro ou os funcionários governamentais de alto nível que conduzem estes processos. Normalmente, eles são conduzidos por diferentes departamentos do mesmo nível hierárquico, e de forma natural e regular. Está-se aqui enfatizando a relação entre pesquisa, *think tanks* e formulação estratégica, pois esta parece ser uma novidade que diferencia o caso chinês dos casos brasileiro e argentino.

Os planos quinquenais caracterizam-se por um longo e vasto processo de gestação e de formulação de políticas. A revisão dos planos acontece a cada cinco anos e, por sua vez, é necessário fazer avaliações intercalares de meio termo, o que é atualmente realizado pelos departamentos-chave, comprometidos com os setores ou as questões a serem avaliadas. No passado recente, entretanto, quando era o Conselho de Estado que decidia as políticas para a área de ciência e tecnologia, quase a totalidade dos ministérios deveria estar envolvida no processo de tomada de decisão final. Na atualidade, o governo realiza reuniões para recolher opiniões e recomendações das empresas, das universidades e dos centros de pesquisa, e até

do público, mediante participação *on-line* pelo sítio da Casted. Esta reflexão, ao que parece, subsidia os processos decisórios, segundo o relato dos entrevistados.²⁸

É importante chamar a atenção para o processo descrito, que corresponderia ao que foi denominado por Hu Angang – um dos principais ideólogos do Partido Comunista Chinês, economista da Universidade de Tsinghua, com grande influência na formulação de políticas – de *presidência coletiva*. Segundo o autor, a construção de consensos de política, por intermédio de processos de consulta, constitui uma característica relevante, institucionalizada, do processo de tomada de decisão estratégica, no que diz respeito às políticas industriais e de ciência, tecnologia e inovação.²⁹

A propósito desta questão, a institucionalização ou não dos processos de consulta, os *think tanks* envolvidos são responsáveis por estudos estratégicos para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, e das indústrias estratégicas emergentes, para os próximos cinco anos. O Plano de Cinco Anos para o Desenvolvimento Econômico e Social, um dos planos quinquenais mais importantes, focaliza, especificamente, o desenvolvimento das indústrias estratégicas emergentes e das capacidades específicas (setoriais) de inovação, ciência e tecnologia. Desta forma, o plano é implementado também pelas organizações de pesquisa, como a Casted.

O XII Plano Quinquenal de Desenvolvimento da China, no que diz respeito à ciência e à inovação, aponta para dois conjuntos de metas: *i*) abrangentes – relacionadas à comparação com quarenta países com relativa liderança tecnológica em determinados setores, observando-se em que direção se movem e quais são as tendências de desenvolvimento; e *ii*) específicas – relacionadas com o desenvolvimento local. São, assim, confrontados indicadores globais e nacionais de inovação, permanentemente acompanhados pela Casted, instituição responsável pela produção e pelo acompanhamento dos indicadores,³⁰ que atua como o principal *think tank* para o Most, com oito diferentes institutos de pesquisa. O acompanhamento dos países que detêm liderança tecnológica em determinados

28. “E também nos grandes projetos do plano, como o projeto Indústrias Estratégicas Emergentes. Eu também sou o principal redator dos dois documentos de política pública relativos ao desenvolvimento das indústrias estratégicas emergentes. Neste caso, havia dezesseis ministérios envolvidos. Então, tivemos várias chances de nos encontrar com os governos locais e os empresários por meio de um processo de consulta. Levaram-se dois anos para fazê-lo, desde o começo até o final, quando o plano foi formulado, talvez mais de dois anos”. Entrevista com Dr. Mu Rongping, da Casted.

29. Angang (2003, p. 11) questiona: “There are also basic questions that concern the decision-making process. Where can we obtain information about decision making? Who makes the decisions? What methods or mechanisms should a decision maker use?” As duas perspectivas que informam a chamada presidência coletiva são a informação e a estrutura do conhecimento na liderança coletiva. “Therefore is necessary for them to engage in frequent and full exchange of information to greatly reduce the asymmetry regarding information and knowledge and the accompanying uncertainty” (*idem, ibidem*).

30. Em 2012, entre todos os quarenta países monitorados, a China foi o número vinte. Os objetivos específicos do plano oficial são em número de doze. Contudo, há dois requisitos importantes mencionados pelo governo neste documento. O primeiro é destacar a contribuição da ciência, da tecnologia e da inovação no desenvolvimento social e econômico. O segundo é enfatizar o monitoramento e a avaliação dos indicadores para a implementação de políticas.

setores privilegia, como não poderia deixar de ser, os Estados Unidos, a Alemanha, o Japão e a Coreia do Sul, e sem dúvida tem em conta questões geopolíticas e, portanto, estratégicas.

Para exemplificar, apontando setores e fundos específicos para projetos de ciência e tecnologia, os entrevistados citaram os seguintes casos:

- fabricação de grandes aviões, reatores de geração de energia nuclear e equipamentos integrados, com investimentos de cerca de ¥ 100 bilhões;
- novas indústrias emergentes a partir de novos materiais;
- veículos eletrônicos e indústrias de proteção ambiental;
- telefonia celular – empresas como Huawei, Lenovo e Xiaomi têm liderança de vendas de *smartphones* na China; e
- iluminação pública com lâmpadas *led*.

O plano ocupa-se, ainda, com o objetivo de melhorar a capacidade de inovação das indústrias tradicionais, tendo a meta de alcançar uma fabricação verde (*green manufacturing*).³¹ A meta seguinte diz respeito ao estímulo à ciência, relacionando-a à qualidade de vida das pessoas (recursos hídricos, saúde e educação à distância, por exemplo). A transformação do SNI proposta no XII Plano Quinquenal se baseia, assim, em quatro pontos: *i*) a empresa deve desempenhar o papel principal no mercado; *ii*) a coordenação da inovação deve ocorrer entre diferentes regiões e agências; *iii*) deve-se enfatizar o plano local; e, finalmente, *iv*) deve ocorrer a reforma institucional nas agências governamentais.

5 CONCLUSÃO

Em síntese, as conclusões parecem apontar para as seguintes vantagens comparativas institucionais no caso chinês, que ao mesmo tempo constituem advertências, mas podem indicar caminhos tanto para o caso brasileiro quanto argentino.

- 1) O sistema de inovação chinês inverte, ou melhor, subverte o modo de operação que caracteriza os sistemas brasileiro e argentino. *A inovação tecnológica que emerge do sistema econômico real está no topo do sistema de inovação, e não na sua base.* A pesquisa privada e pública não é o ponto de chegada, mas de partida.
- 2) A segunda camada do sistema é o aparato de aconselhamento para as decisões estratégicas, exercido por institutos de pesquisa, *think tanks* e universidades, entre outros.

31. A participação das indústrias de alta tecnologia no produto interno bruto (PIB) total não deve ultrapassar 20%, por isso a contínua preocupação com as indústrias tradicionais, que representam a maior parte do PIB chinês.

- 3) Os exercícios de prospectiva tecnológica, permanentes e sujeitos a revisões periódicas, são fundamentalmente considerados na estruturação dos consensos sobre em que setores apostar, na concepção de estratégias de longo prazo.
- 4) O financiamento à inovação, ao que parece, é amplo e não restrito a determinados setores ou tipos de empresas segundo a estrutura do capital. Não está submetido a muitos controles e é realizado pelo sistema bancário. Esta última característica – não estar enraizado no arranjo institucional do sistema de inovação – não deve ser considerada uma vantagem comparativa institucional, mas uma característica peculiar do sistema chinês. Em princípio, neste quesito, a vantagem comparativa institucional estaria do lado do SNCTI brasileiro.

As escolhas estratégicas parecem abalizar-se na construção de consensos, de um processo coletivo de criação de consenso estrutural. Não foi possível observar a necessidade de coalizão de interesses, característica das democracias representativas ocidentais, presente nos processos decisórios brasileiro e argentino. O sistema de inovação chinês parece de fato ser o resultado de um consenso, de um processo coletivo de criação deste consenso estrutural.

No caso brasileiro, as conclusões parecem apontar para as seguintes vantagens comparativas institucionais, sugerindo que sejam consideradas as advertências, os desafios e os possíveis bloqueios que a evolução chinesa parece indicar.

- 1) O sistema de inovação brasileiro possui uma arquitetura institucional madura, que evoluiu ao longo de décadas, complexa e aparentemente apropriada para a tomada de decisões, tendo em conta os interesses de diferentes partes, representados nos vários arranjos institucionais que constituem o SNCTI.
- 2) Apesar de relativamente distantes do núcleo de tomada de decisão, as universidades e os institutos de pesquisa, principalmente os mais conectados aos ministérios relevantes para a inovação, têm contribuído para elevar a produção de ciência, tecnologia e inovação, o que pode ser percebido pela avaliação da produção científica brasileira.³²

32. Não apenas os índices de produção de artigos científicos colocam o Brasil em uma posição de destaque, mas as sucessivas conferências nacionais de inovação, como a quarta, realizada em 2010, revelam uma posição de fronteira da ciência brasileira em muitos campos do conhecimento. "O Brasil, em virtude do momento histórico em que vive, das características de seu território, de sua matriz energética, de sua diversidade regional e cultural, do tamanho de sua população, e do patamar científico que já alcançou, tem uma oportunidade única de construir um novo modelo de desenvolvimento sustentável, que respeite a natureza e os seres humanos. Um modelo que necessariamente deverá se apoiar na ciência, na tecnologia e na educação de qualidade para todos os brasileiros" (CGEE, 2010, p. 5).

- 3) O sistema brasileiro possui o seu financiamento enraizado na própria arquitetura institucional, em princípio, adequado ao bom funcionamento do sistema. A existência de controles excessivos, no entanto, pode estar desconstruindo a vantagem institucional decorrente do sistema de financiamento da inovação brasileira. É recorrente a queixa de instituições como o BNDES e a Finep sobre a escassez de empresas inovadoras que buscam financiamento para a mudança tecnológica.
- 4) Avalia-se que o marco legal brasileiro é adequado às necessidades do sistema de inovação. Entretanto, o seu detalhamento e aplicação ainda são objeto de dúvidas e retrocessos que impedem que esta vantagem competitiva institucional se revele enquanto tal.
- 5) A governança do sistema prevê a representação e a representatividade dos diversos atores interessados no processo de inovação. Contudo, as decisões parecem ser tomadas em esferas limitadas, que não necessariamente têm em conta os interesses em jogo, os quais, no entanto, aparentemente, estariam devidamente representados.

Em relação ao caso chinês, as desvantagens brasileiras mais consideráveis parecem ser as seguintes.

- 1) Apesar da existência, complexidade e, sobretudo, da sua reconhecida excelência do ponto de vista da produção de ciência, a segunda camada do sistema – ou seja, o aparelho de aconselhamento para as decisões estratégicas, como institutos de pesquisa, *think tanks* e universidades – não necessariamente participa das escolhas estratégicas na formulação da política de inovação brasileira.
- 2) Os exercícios de prospectiva tecnológica, quando existem, são realizados de forma pontual – e não sistemática, como no caso chinês –, sendo esta uma das principais recomendações para uma plataforma conjunta de cooperação.
- 3) O processo de estruturação de consensos sobre prioridades da política de inovação, que setores eleger, apoiar e mesmo proteger, pode vir a ser o “calcanhar de Aquiles” da política de ciência, tecnologia e inovação no caso brasileiro.³³ Crenças compartilhadas e escolhas estratégicas acertadas na formulação de políticas de inovação mostraram-se essenciais em outros exemplos históricos de países que foram capazes de transpor o umbral do desenvolvimento.

33. O caso argentino não contou com suficiente material de pesquisa que permitisse a elaboração de conclusões análogas, tendo contribuído, assim, como contraponto às conclusões elaboradas.

REFERÊNCIAS

- ANGANG, H. **Collective presidency in China**. Beijing: Tsinghua University; Nottingham: Institute of Contemporary Chinese Studies, June 2003.
- BLOCK, F.; KELLER, M. R. **State of innovation**: the U.S. government's role in technology development. Boulder: Paradigm Publisher, 2011.
- BURLAMAQUI, L.; CASTRO A. C.; KATTEL, R. **Knowledge governance**: reasserting the public interest. London: Anthem Other Canon Economics, 2012.
- CASTRO, A. B. **Escravos e senhores nos engenhos do Brasil**: um estudo sobre os trabalhos do açúcar e a política econômica dos senhores. 1976. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1976. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000075896>>.
- CASTRO, A. C. **Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas**: Brasil, China e Argentina. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2015. (Texto para Discussão, n. 2106).
- CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Livro azul**. In: CONFERÊNCIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 4. Brasília: CGEE, 2010. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/publicacoes/livroazul.php>>.
- CHESBROUGH, H. W. **Open innovation**: the new imperative for creating and profiting from innovation. Harvard: Harvard Business School Publishing Corporation, 2006.
- CORIAT, B.; ORSI, F.; WEINSTEIN, O. Science-based innovation regimes and institutional arrangements: from science-based “1” to science-based “2” regimes towards a new sciencebased regime? In: DANISH RESEARCH UNIT FOR INDUSTRIAL DYNAMICS CONFERENCE ON INDUSTRIAL DYNAMICS OF THE NEW AND OLD ECONOMY – WHO IS EMBRACING WHOM?, 2002, Copenhagen, Denmark. **Anais...** Copenhagen: Druid, 2002.
- CORIAT, B.; WEINSTEIN, O. Organizations, firms and institutions in the generation of innovation. **Research Policy**, Oxford, England, v. 31, p. 273-290, 2002.
- EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, abr. 1993.
- _____. Introduction. In: BLOCK, F.; KELLER, M. R. **State of innovation**: the U.S. government's role in technology development. Boulder; London: Paradigm Publisher, 2011.
- KARO, E.; KATTEL, R. Public management, policy capacity, innovation and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, n. 1, p. 80-102, Jan./Mar. 2014.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state**: debunking public vs. private sector myths. New York: Anthem Press, 2013.

PAVITT, K. The innovation process. *In*: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Ed.). **The Oxford handbook of innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PRIMI, A. **Promoting innovation in Latin America** – what countries have learned (and what they have not) in designing and implementing innovation and intellectual property policies. Maastricht: University of Maastricht, 2014.

SOUZA, C. **Capacidade estatal**: notas sobre definição, dimensões e componentes. Brasília: Ipea, 2012. Trabalho não publicado.

_____. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina**: quando a política faz diferença. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (Texto para Discussão, n. 2035).

TEECE, D. **Dynamic capabilities and strategic management**: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. Oxford: Oxford University Press, 2009.

WADE, R. States, firms and regional production hierarchies in East and Southeast Asia: converging towards the Anglo-American free market model, or caught in a medium technology trap? *In*: INTERNATIONAL SEMINAR – INSTITUTIONS AND ECONOMIC DEVELOPMENT: A COMPARATIVE PERSPECTIVE ON STATE REFORMS, 1., 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRRJ, nov. 1997.

_____. The return of industrial policy? **International Review of Applied Economics**, v. 26, n. 2, p. 223-240, Mar. 2012.

WEISS, L. **America Inc.?** Innovation and enterprise in the national security state. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

WINCHESTER, S. **O homem que amava a China**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

WU, X.; MA, R.; XU, G. **Secondary innovation**: the experience of Chinese enterprises in learning, innovation and capability building. Hangzhou: National Institute for Innovation Management, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRAMOVITH, A. Catching-up, forging ahead and falling behind. **The Journal of Economic History**, v. 46, n. 2, p. 385-406, 1986.

CHINA. **XII Plano Quinquenal de Desenvolvimento para as Indústrias Estratégicas Emergentes**. Pequim: Conselho de Estado, 2012a.

_____. **Decisão de acelerar o desenvolvimento das indústrias estratégicas emergentes**. Pequim: Conselho de Estado, 2012b.

NAUGHTON, B.; LING, C. The emergence of Chinese techno-industrial policy. **China's strategic emerging industries: policy, implementation, challenges & recommendations**. China: USCBC, Mar. 2013.

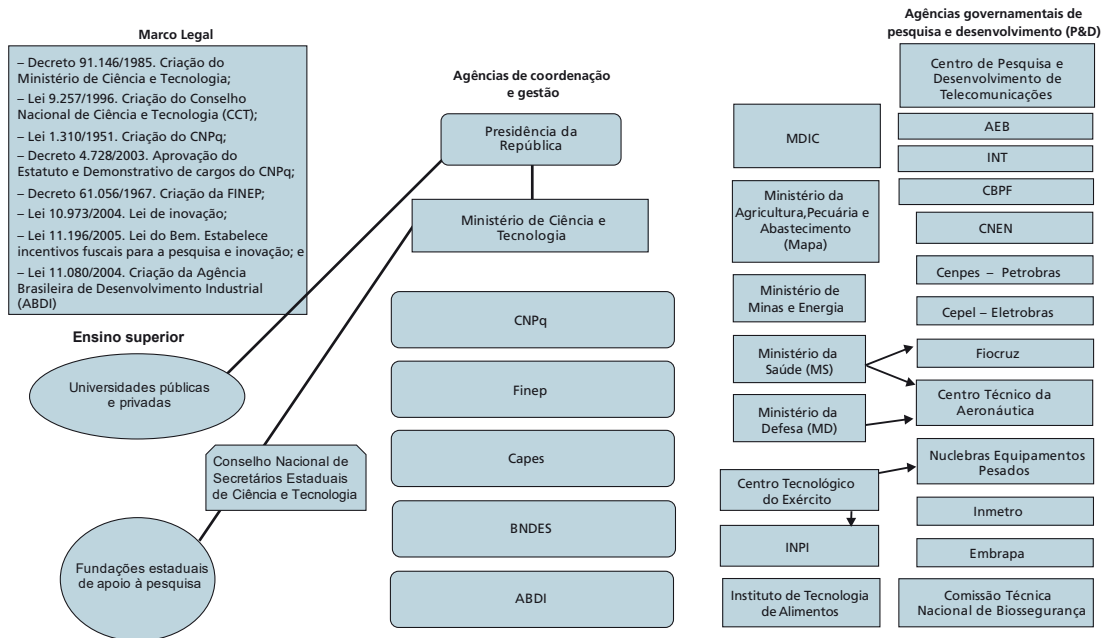
SERGER, S. S.; BREIDNE, M. China's fifteen-year plan for science and technology: an assessment. **Asia Policy**, n. 4, p. 135-164, July 2007.

WADE, R. **Doing industrial policy better, not less**. Ago. 2014. Unpublished manuscript.

ANEXO

DIAGRAMA A.1

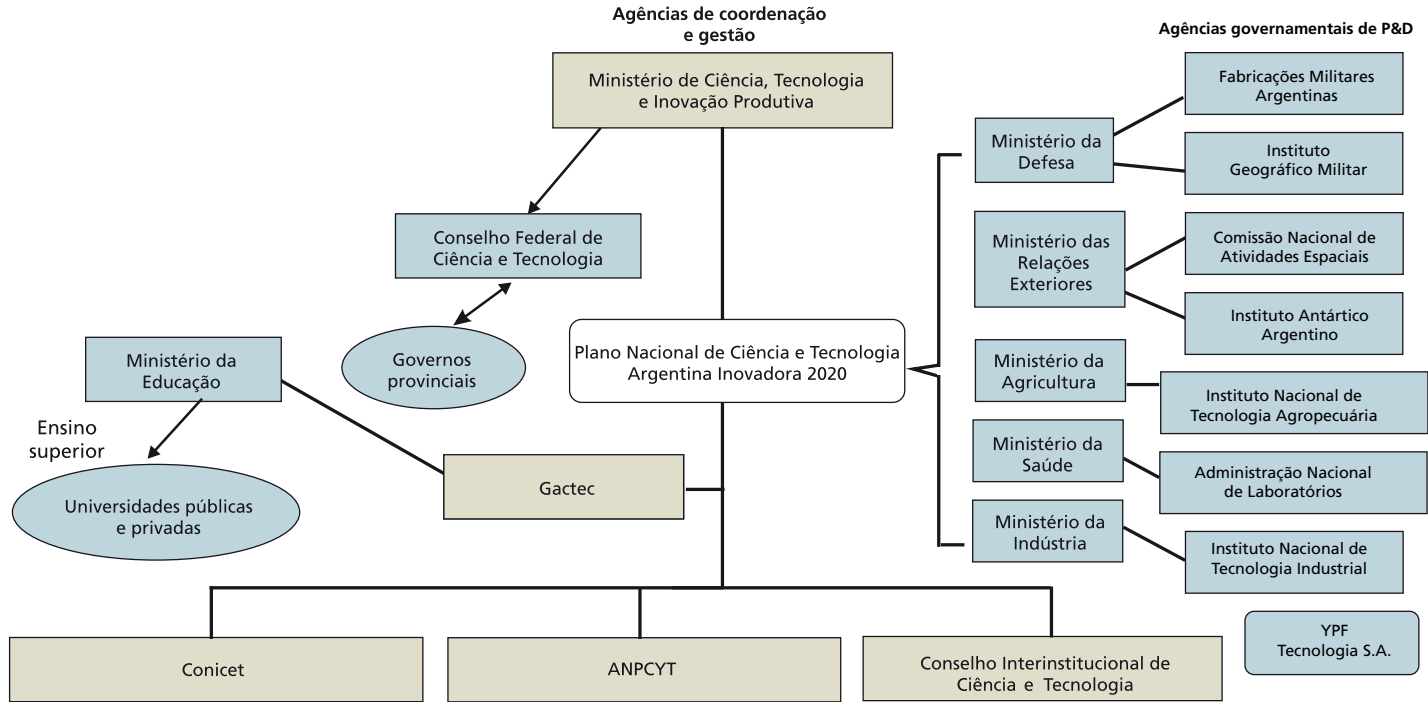
Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) brasileiro



Fonte: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

Obs.: CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Finep – Financiadora de Estudos e Projetos; Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial; AEB – Agência Espacial Brasileira; INT – Instituto Nacional de Tecnologia; CBPF – Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas; CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear; Cenpes – Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello; Cepel – Centro de Pesquisas de Energia Elétrica; Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz; Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; e Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

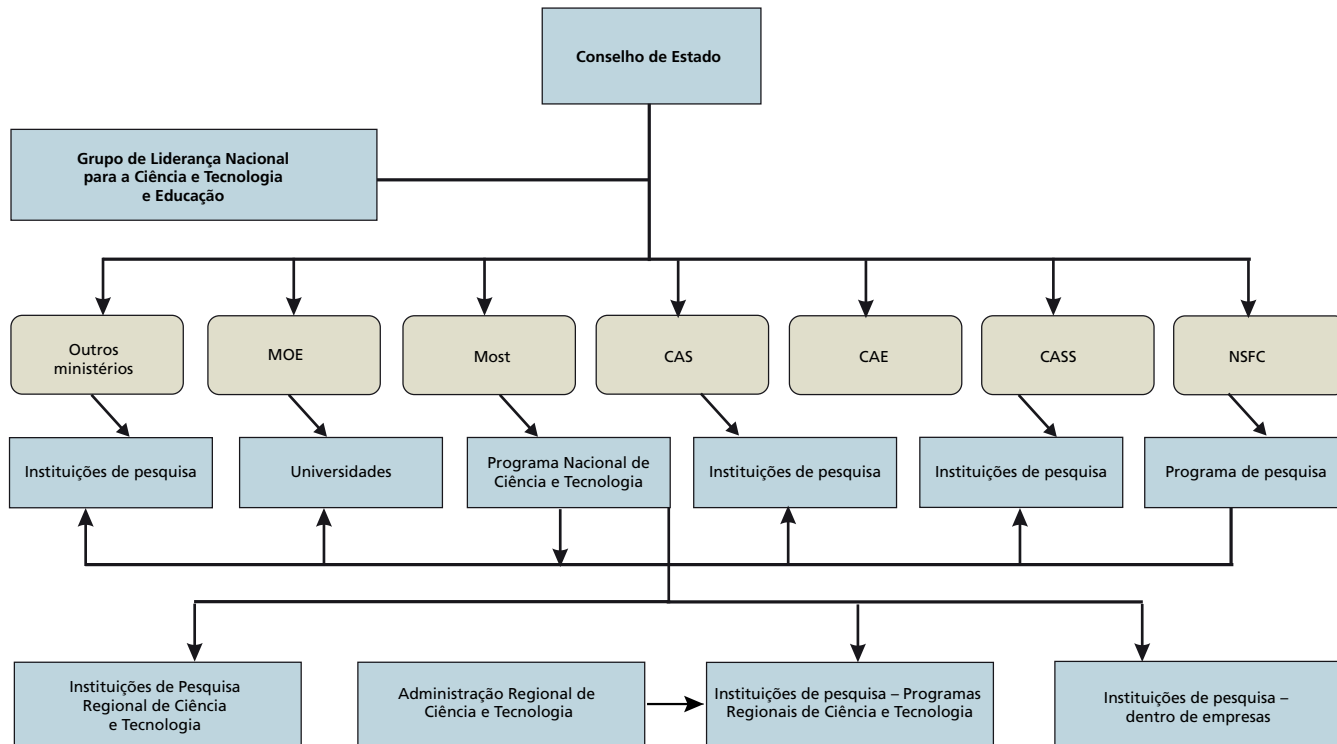
DIAGRAMA A.2
SNCTI argentino



Fonte: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

Obs.: Gacetec – Gabinete Científico e Tecnológico; Conicet – Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas; e ANPCYT – Agência Nacional de Promoção Científica e Tecnológica.

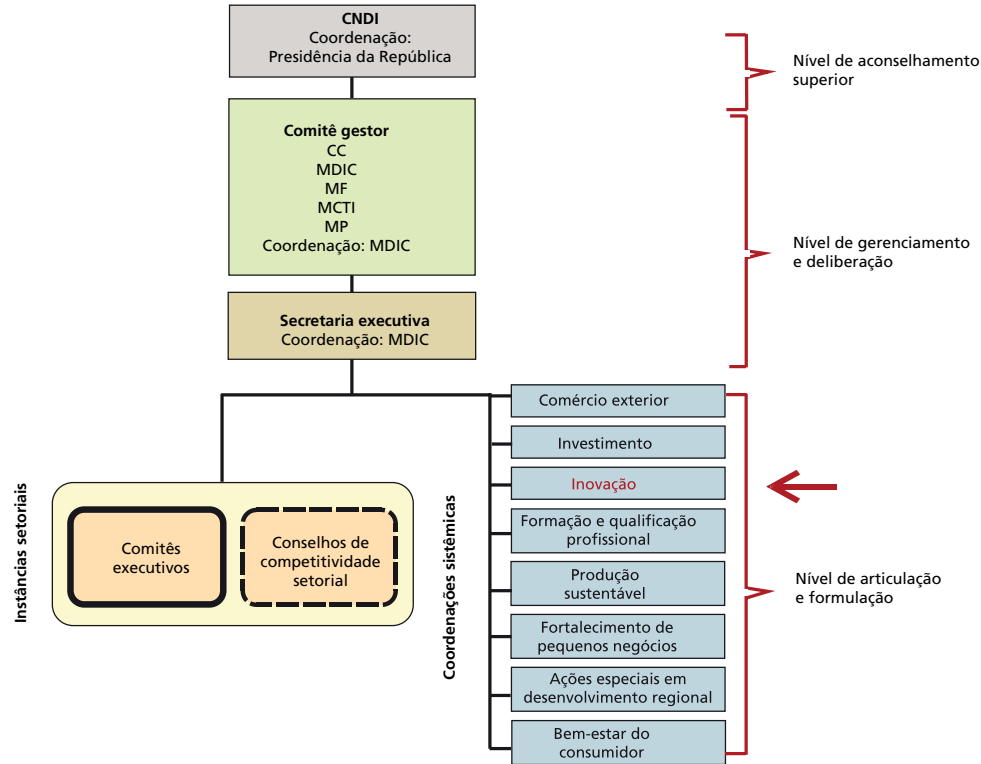
DIAGRAMA A.3
SNCTI chinês



Fonte: Rongping, Mu. *Development of science and technology policy in China*. Tokyo: Nistep, 2004. Disponível em: <http://www.nistep.go.jp/IC/ic040913/pdf/30_04ftx.pdf>.

Obs.: Estrutura de governança do sistema chinês de ciência e tecnologia; MOE – Ministério de Educação; Most – Ministério de Ciência e Tecnologia; CAS – Academia Chinesa de Ciências; CAE – Academia Chinesa de Engenharia; CASS – Academia Chinesa de Ciências Sociais; e NSFC – Fundação Nacional de Ciências Naturais da China.

DIAGRAMA A.4

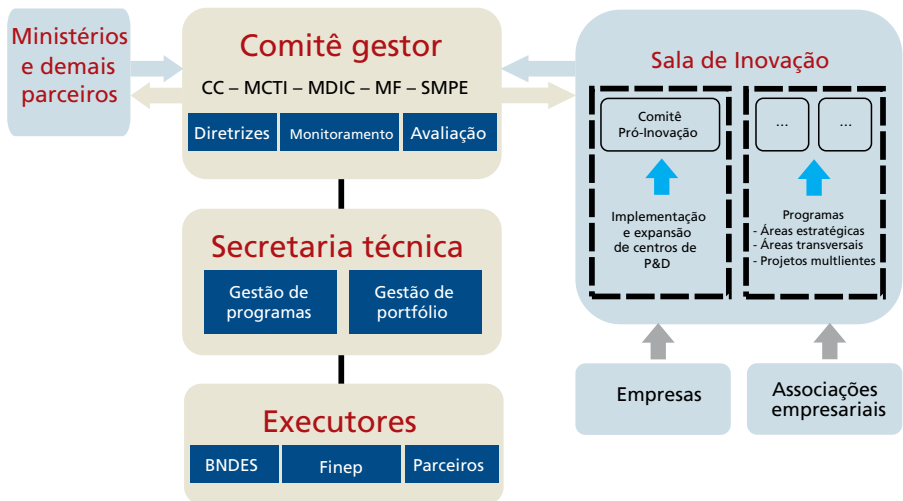
Brasil: estrutura de governança do Plano Brasil Maior (PBM)

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Obs.: CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; MF – Ministério da Fazenda; MP – Ministério do Planejamento; e CC – Casa Civil.

DIAGRAMA A.5
Brasil: governança do Plano Inova Empresa

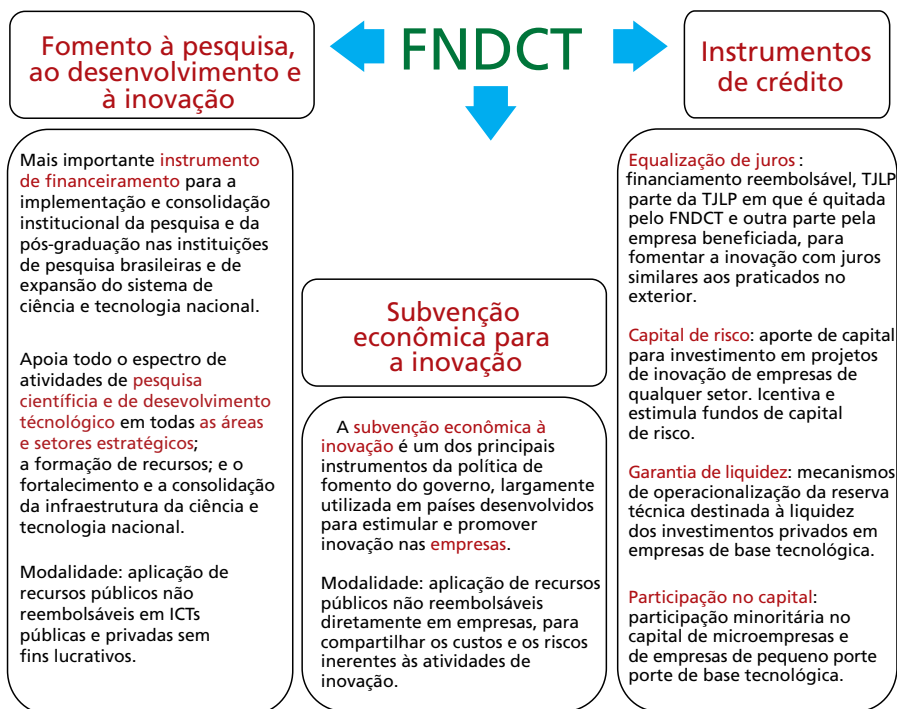
Governança



Fonte: MCTI.
Obs.: SMPE – Secretaria da Micro e Pequena Empresa.

DIAGRAMA A.6

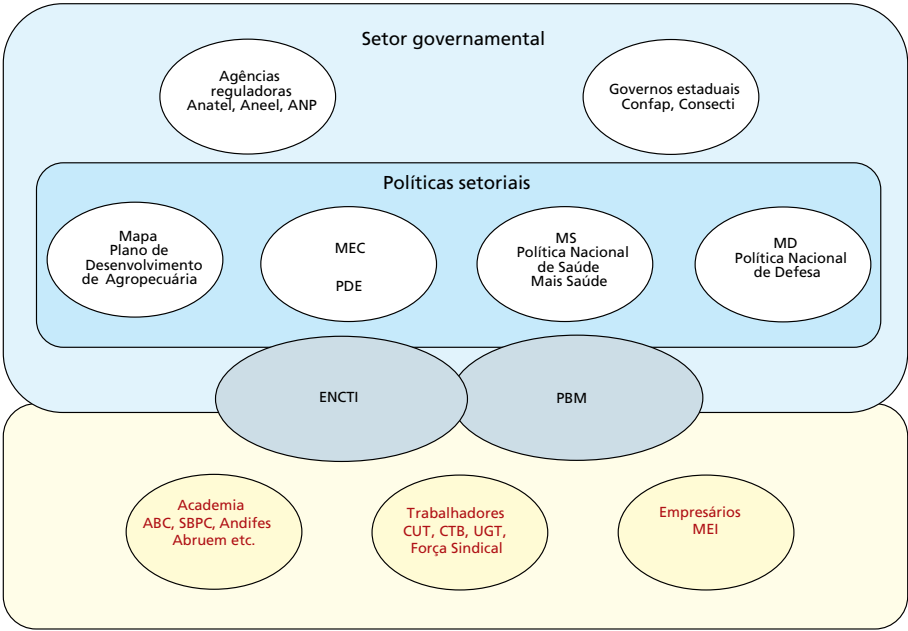
Brasil: linhas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)



Fonte: MCTI.

Obs.: ICTs – instituições de ciência e tecnologia; e TJLP — taxa de juros de longo prazo.

DIAGRAMA A.7
Brasil: consolidação do SNCTI



Fonte: MCTI.

Obs.: Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica; ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Confap – Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa; Consecti – Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação; MEC – Ministério da Educação; PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação; ENCTI – Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; ABC – Academia Brasileira de Ciências; SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; Abruem – Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais; CUT – Central Única dos Trabalhadores; CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; UGT – União Geral dos Trabalhadores; e MEI – Mobilização Empresarial pela Inovação.

DILEMAS DE COORDENAÇÃO E CAPACIDADES DO ESTADO PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL: TRAJETÓRIAS E HORIZONTES DA CHINA, DA ÍNDIA E DO BRASIL¹

Ignacio Godinho Delgado

1 INTRODUÇÃO: DESAFIOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL CONTEMPORÂNEA

Disfarçada sob as reformas de mercado da década de 1990, apesar das medidas para a atração do capital externo e a promoção das exportações, enaltecidas como vitais a um novo ciclo de desenvolvimento, a *política industrial* reapareceu no centro das agendas governamentais, após as crises da Ásia, da Rússia e do Brasil, e do colapso argentino (Rodrik, 2004; Delgado *et al.*, 2011). A seguir indicamos os desafios com os quais se defrontam nesse retorno os países em desenvolvimento.

O primeiro desafio é apoiar as empresas para lidar com os *custos de descoberta*, relativos à adaptação às condições nacionais de conhecimentos e tecnologias desenvolvidas nos centros mais dinâmicos (Hausman e Rodrik, 2003; Rodrik, 2004). O segundo é articular a *integração externa* e a *interna* das economias nacionais, especialmente em países de grande extensão territorial e população, envolvendo a inserção competitiva na economia internacional e a dinamização de um espaço econômico diversificado, com participação crescente dos salários na demanda e no domínio, ainda que incompleto, de elementos de maior valor agregado no âmbito das cadeias de valor internacionais (Wade, 2003). O terceiro desafio é induzir os *empresários à inovação*, para que a competitividade não se assente em fatores como o rebaixamento dos salários ou a exploração predatória de recursos naturais. Por fim, o quarto é descortinar *perspectivas de futuro*, aproveitando as janelas de oportunidade que se abrem na transição de paradigmas tecnológicos para firmar, à frente, a ocupação de posições mais destacadas na economia global (Freeman e Perez, 1988; Perez e Soete, 1988).

A disseminação da disposição e da capacidade de inovar das empresas é o elemento decisivo da política industrial contemporânea. Ela envolve, é certo, uma

1. Este capítulo é uma versão modificada de Delgado (2015). Agradeço os comentários de Jackson De Toni, Luiz Fernando Tironi e Lucas Ferraz nos dois primeiros *workshops* do projeto aos quais esta pesquisa se vincula, bem como as sugestões do parecerista anônimo do Ipea. A pesquisa contou, em todas as suas etapas, com a participação de Fernando Marcus Nascimento Vianini, Ana Cléa Souza dos Santos e Conrado Jenevain Braga. Em sua etapa derradeira, participaram Amanda Mazzoni Marcato e Marina Brandão Mendes Regazzi. Ciro Alves Pinto colaborou na confecção das tabelas contidas no apêndice.

infraestrutura adequada de ciência e tecnologia e recursos humanos qualificados; contudo, o dilema fundamental para o incremento das inovações nos países em desenvolvimento está situado fundamentalmente do lado da demanda, não da oferta (Rodrik, 2004). A decisão de inovar é favorecida pelo ambiente institucional, mas envolve a redução da incerteza quanto aos ganhos futuros (Lundvall, 1988; Levin *et al.*, 1987; Jalonen e Lehtonen, 2011; Tironi e Cruz, 2008). Se tomarmos as trajetórias dos Estados Unidos, da Alemanha e da Coreia do Sul – dois paradigmas dos tipos polares das *variedades de capitalismo* contemporâneas e um caso de sucesso de equiparação –, veremos que diferentes arranjos contribuíram para reduzir a incerteza quanto aos ganhos em processos de inovação radical e incremental, com forte participação do Estado: compras públicas nos Estados Unidos, parcerias sociais na Alemanha e indução estatal à formação de conglomerados na Coreia do Sul (Hall e Soskice, 2001; Weiss, 2008; Kim, 2005; Delgado *et al.*, 2010).

A capacidade de inovar é crucial, ainda, para a sustentação do crescimento nos países que complementaram a transição rural-urbana que acompanha o processo de industrialização.² Transições concluídas sem a geração em seu curso de capacidade endógena de inovação acarretam perda de competitividade, no que tem sido chamada *armadilha da renda média* (Felipe, Abdon e Kumar, 2012; Robertson e Ye, 2013; Agenor, Canuto e Jelenic, 2012; Kupfer, 2013).

Políticas capazes de lidar com tais desafios estão circunscritas pelas trajetórias passadas de emparelhamento e reforma. É o que focalizaremos, a respeito da China, da Índia e do Brasil, na próxima seção deste capítulo. Na terceira seção, destacaremos as políticas industriais mais abrangentes desenvolvidas nos três países desde 1998. Na quarta, os dilemas de coordenação vividos pela China e pela Índia para a implementação de tais políticas. Na seção conclusiva, avaliaremos os dilemas brasileiros, em contraste com a trajetória da China e da Índia e à luz de nossa própria experiência.

2 LEGADOS NACIONAIS E REFORMAS ECONÔMICAS

Com a Revolução de 1949, o projeto socialista vertebrou as políticas de emparelhamento chinesas, gerando uma configuração econômica marcada pelo planejamento centralizado, pela imposição de metas de produção e investimento

2. De passagem, importa assinalar que não existe, a rigor, caso algum de sucesso na elevação da capacidade de inovação das empresas em processos de transição marcados pela participação proeminente das empresas multinacionais. As experiências latino-americanas – cujos investimentos externos não se associaram à transferência de tecnologia – e chinesa – em que, na década de 1990, a constituição de empreendimentos conjuntos (*joint ventures*) foi a pedra angular da política de desenvolvimento – revelam que a atuação das multinacionais não favorece a intensificação da inovação, seja porque evitam a transferência dos núcleos fundamentais da atividade de inovação para os países em que se instalam, seja porque induzem as empresas nacionais a operar nas linhas de menor resistência, com o uso de tecnologias e marcas já sedimentadas, não obstante a eventual possibilidade do aprendizado tecnológico (Amsden, 2001; Schneider, 2004; Nolan, 2001; Nolan e Zhang, 2002).

às unidades produtivas industriais e pelo sistema de requisição às comunas rurais (Naughton, 2007a; Saich, 2011; Goldman, 2007). Na década de 1970, apesar de a China ostentar indicadores sociais positivos e um significativo sistema de ciência e tecnologia, tal configuração evidenciava limites para a produção diversificada de bens de consumo e para a garantia do abastecimento de produtos agrícolas.

As reformas econômicas inauguradas em 1978 buscaram enfrentar esses dilemas, eliminando as comunas rurais, e liberando a comercialização de produtos agrícolas e a criação de empresas aldeãs pelos camponeses. Nas grandes unidades industriais, o sistema de *duas vias* permitia a comercialização de parte da produção e ampliava a autonomia para realização de investimentos, contratação e demissão de trabalhadores (Naughton, 2007a; Saich, 2011). Simultaneamente, forjava-se a conversão da China na *fábrica do mundo*, com as exportações de bens de consumo leves (favorecidas pelo câmbio) produzidos pelas empresas aldeãs e multinacionais, atraídas para as zonas econômicas especiais (ZEEs) pelo custo reduzido do trabalho, oriundo do inesgotável reservatório do mundo rural em transformação.

Após *interregno* de 1989 a 1991, associado aos eventos da praça Tiananmen, tem início, em 1992, a segunda etapa das reformas, com a intensificação da atração de multinacionais, articuladas em *joint ventures* a empresas chinesas, com contrapartidas de transferência tecnológica e desempenho exportador (Naughton, 2007a; Saich, 2011). Por seu turno, outras reformas (fiscal, corporativa e do sistema financeiro) buscavam maior centralização tributária e acentuação do papel do mercado para o desempenho dos bancos públicos e das empresas estatais (Naughton, 2007a; Saich, 2011; Qu e Li, 2012). Não obstante a China apresentar indicadores superlativos de crescimento econômico, ao final da década bancos e empresas estatais ostentavam rentabilidade declinante, com problemas de *superinvestimento* e dificuldades de lidar com os custos da proteção social nucleada nas empresas e localidades, herança da ordem anterior a 1978. Nova rodada de reformas, entre 1998 e 2002, reduziu ainda mais o setor produtivo estatal, preservado apenas nas empresas pilares e estratégicas; enrijeceu a regulação sobre os bancos públicos, acompanhada de sua recapitalização, com utilização de parte das reservas cambiais do país; e redesenhou a administração pública, extinguindo ministérios setoriais, substituídos por agências mais enxutas (Saich, 2011; Brødsgaard, 2012; Naughton, 2007a; Qu e Li, 2012; Burlamaqui, 2013). No início do século em curso, legalizavam-se em definitivo as atividades econômicas privadas, permitia-se o ingresso de capitalistas no Partido Comunista Chinês (PCC) e, em 2002, a China ingressava na Organização Mundial do Comércio (OMC).

As reformas, contudo, mirando o “socialismo de mercado”, com “características chinesas”, não conduziram à plena flexibilização dos fluxos de capital e do câmbio. Ademais, a atração de capitais externos permaneceu rigorosamente regulada, com a

presença do Catálogo para Orientação do Investimento Estrangeiro na Indústria, que era classificado nas rubricas *encorajado*, *permitido*, *restrito* e *proibido*, conforme as prioridades definidas pelo governo chinês (China, 1995; 2002; 2004; 2007; 2011a; Investment..., [s.d.]).

Na Índia, o *projeto nacional* de equiparação pós-Independência mirava a constituição de uma economia autônoma, com poderosas empresas nacionais em ramos modernos e a preservação de formas de produção tradicionais (Kotwal, Ramaswami e Wadhwa, 2010; Pathak, 2007; Singh, 2008; Kochhar *et al.*, 2006; Velasco e Cruz, 2005a; 2005b; 2008). Seus instrumentos foram o sistema de licenciamento, com o qual o Estado autorizava a participação das empresas em diferentes setores; o estímulo prioritário à indústria pesada; a reserva de atividades para pequenas empresas, sobre as quais não incidia plenamente a legislação trabalhista; o controle das inversões estrangeiras; o predomínio progressivo do Estado sobre o sistema bancário; e o monopólio estatal do comércio exterior e setores estratégicos. Ao lado de certo congelamento das relações de produção tradicionais no campo (Índia, 2012b, p. 7; Mazumdar, 2009), tal arranjo definiu uma configuração econômica dual, com um setor *organizado* e outro *desorganizado*. O primeiro era integrado por grandes grupos familiares e empresas estatais; o segundo, dominante em atividades tradicionais, com unidades de escala reduzida, ocupava larga maioria da força de trabalho (Índia, 2012a). Simultaneamente, ergueu-se expressivo sistema de ciência e tecnologia, com peso acentuado do ensino superior e institutos de pesquisa vinculados a atividades sofisticadas.

Na década de 1980, desencadeiam-se as pressões para a reforma, oriundas de agências multilaterais; empresários ligados à produção de artigos eletrônicos e de informática; segmentos da burocracia de Estado; e grupos empresariais interessados no relaxamento do comércio exterior (Mooij, 2005; Mazumdar, 2009; Kotwal, Ramaswami e Wadhwa, 2010; Rodrik e Subramanian, 2005; Singh, 2008). Dificuldades no balanço de pagamento do país no final dos anos 1980 precipitaram, então, as reformas. Conduzida por Monamohan Singh, ministro das Finanças no governo de Narasimha Rao, do Partido do Congresso, a Política Industrial de 1991 eliminou quase totalmente o sistema de licença; franqueou o acesso do capital estrangeiro à maioria dos setores, excluídos o comércio de retalhos e os segmentos reservados ao Estado; eliminou o monopólio estatal das importações; inaugurou a redução do número de setores reservados às pequenas e médias empresas; ampliou o acesso do capital privado e estrangeiro ao sistema bancário; reduziu tarifas de importação (ainda entre as mais elevadas do mundo); extinguiu restrições quantitativas às importações de diversos bens; e mitigou, ainda que não plenamente, as restrições à circulação interna de diversos produtos. Ademais, políticas de *desinvestimento* reduziram a participação do Estado nas

empresas públicas, alcançando seu pico entre 2002 e 2006, com o incremento das privatizações.

Importa salientar que as reformas indianas, tal como na China, não promoveram a plena liberalização dos fluxos de capital e do câmbio. Ademais, subsistiram as políticas de apoio às regiões atrasadas e a determinados setores econômicos, bem como a perspectiva do planejamento, ainda que dispondo de efetividade reduzida.

Não foi estranho ao *projeto nacional* de desenvolvimento brasileiro a perspectiva de edificação de uma economia autônoma, associada à presença da *indústria de base*, predominantemente estatal, e à liderança da empresa nacional no espaço econômico doméstico (Leopoldi, 2000; Leme, 1978; Diniz, 1978). Todavia, o objetivo central da industrialização no país foi sempre o atendimento à demanda de artigos da pauta de consumo das nações centrais por parte dos segmentos de renda média e alta (Furtado, 1979). Assim, a incorporação das multinacionais à economia brasileira realizou-se *precocemente*, com tênues exigências de contrapartidas de conteúdo local na relação com os fornecedores e sem requisitos de transferência de tecnologia. Ademais, a prevalência da estratégia de *substituição de importações*, o controle das atividades de “ponta” pelas multinacionais e a facilidade na aquisição de bens de capital e de licenças de fabricação de bens com conteúdo tecnológico no mercado internacional esmaeceram as disposições de inovar das empresas brasileiras (Silveira, 1999). Assim, a constituição de um sistema de ciência e tecnologia no Brasil não se articulou às estratégias competitivas das empresas. Os raros núcleos orientados para a inovação situavam-se nas empresas estatais, mas eram insuficientes para disseminar uma disposição de inovar no conjunto da produção industrial (Albuquerque, 1995; Dalhman e Frischtak, 1993).

Tal como outros esforços de equiparação, o desenvolvimentismo brasileiro foi *liderado pelo Estado*, assegurando proteção tarifária, subsídios e financiamento, sem a presença de agências coordenadoras de outras experiências desenvolvimentistas. Seu *equivalente funcional* foram as *convenções* do *crescimento garantido* e da *estabilidade presumida*, presentes de forma diversa nos diferentes momentos do ciclo desenvolvimentista (Castro, 2012). A primeira convenção lastreava-se na atuação das empresas estatais, cujos investimentos sustentavam o ritmo de crescimento e a demanda, induzindo as inversões empresariais para ampliação ou garantia de posições conquistadas. A segunda associava-se a dispositivos para contornar os impactos inflacionários sobre os rendimentos das empresas, decorrentes das pressões, derivadas da substituição de importações, sobre o balanço de pagamentos.

Na década de 1980, a *crise da dívida* e o descontrole inflacionário, combinados a percalços na atuação das estatais no contexto de transição democrática, produziram expectativas pessimistas sobre a efetividade das convenções indicadas, conduzindo ao diagnóstico de *crise do desenvolvimentismo* (Diniz, 1997; Fiori, 1985; Bresser-Pereira,

1992). Assim, em meio à propagação global das ideias neoliberais e do temor, no meio empresarial, de afirmação da esquerda na cena política brasileira, forjou-se uma significativa base social e política para a implementação de reformas de mercado (Tavares e Fiori, 1993; Delgado, 2001). Tais reformas, diversamente da China e da Índia, incidiam num espaço econômico já fortemente internacionalizado. Assim, seus elementos centrais seriam a abertura comercial e medidas para mudança no papel econômico do Estado, na expectativa de inauguração de um ciclo baseado na atração de capitais externos e na elevação da produtividade das empresas nacionais através de sua exposição à competição internacional (Mendonça de Barros e Goldstein, 1997). Projetava-se, ainda, que diversas reformas poderiam reduzir o *custo Brasil*, supostamente compensando a diminuição dos níveis de proteção ao mercado interno (Dedecca, 1997; Delgado, 2001). Mitigou-se, assim, a presença econômica do Estado com a extinção de monopólios e as privatizações. Adicionalmente, restringiu-se o gasto público, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e mirou-se, sem êxito pleno, a realização das reformas administrativa, previdenciária e trabalhista.

Desta forma, ao contrário da China e da Índia, as reformas de mercado no Brasil não preservaram o controle sobre o fluxo de capitais e o câmbio para proteção da indústria doméstica. Por seu turno, foram mantidos instrumentos importantes de política industrial herdados do *velho desenvolvimentismo*, como os bancos públicos e as empresas estatais estratégicas, destacadamente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobras.

3 O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

3.1 Linhas de força e programas mais abrangentes da política industrial chinesa

Na década de 1990, prevaleceu na China a perspectiva de que a acentuação das relações de mercado impulsionaria o desenvolvimento. É certo que, todavia, esta nunca foi a única verdade, como o atestam a política cambial, a regulação dos investimentos estrangeiros, alguns ensaios de programas setoriais e, entre 1998 e 2002, a tentativa de criação de uma agência assemelhada ao Ministério de Indústria e Comércio Internacional (Ministry of International Trade and Industry – Miti) japonês (Heilmann e Shih, 2013). Contudo, será apenas na gestão de Wen Jiabao e Hu Jintao (2003-2013) que se observará uma clara inflexão nos rumos da política de desenvolvimento chinês.

A economia chinesa desde as reformas exibiu um crescimento anual do produto interno bruto (PIB) de 10%, o investimento alcançando a média anual de 31,70% na década de 1990, para elevar-se ainda mais nos anos seguintes (tabelas A.1, A.2 e A.3, no apêndice). Todavia, os impactos sobre a qualidade de vida eram controversos

e a desigualdade se elevava, entre 1992 e 2002 (tabelas A.4 e A.5, no apêndice).³ Por sua vez, além dos problemas ambientais crescentes, a economia chinesa não lograra a elevação dos indicadores de inovação, com a porcentagem do investimento em inovação no PIB ostentando 0,66%, na média anual da década de 1990, e as empresas chinesas situadas em posições inferiores das cadeias de valor internacional (tabelas A.7, A.8 e A.9, no apêndice; Nolan, 2001; Nolan e Zhang, 2002). De fato, a *fábrica do mundo* pouco mais era que uma enorme plataforma de exportações das multinacionais. A estratégia de desenvolvimento tecnológico centrada nas *joint ventures* evidenciava claramente seus limites. O X Plano Quinquenal (PQ) (2001-2005) já abordara tais dilemas, fixando metas ambientais, definindo empresas-chave para o desenvolvimento e sinalizando para a expansão da proteção social (China, 2001; Saich, 2011). No XI PQ (2006-2011), tais objetivos são articulados numa perspectiva mais integrada, expressando as formulações de Wen Jiabao e Hu Jintao sobre a construção de uma *sociedade harmoniosa* e o *desenvolvimento científico* (China, 2006a; 2006b; Fan, 2006). No limite, projetava-se uma nova etapa de desenvolvimento menos centrada nas exportações e mais no mercado interno, menos no investimento e mais no consumo, conferindo importância renovada às políticas de garantia de renda, saúde e previdência (que seriam implementadas ao longo do período), além da contenção do *superinvestimento*, especialmente nas províncias, através da supervisão do sistema bancário e da acentuação do peso do *centro* na organização política nacional. O *desenvolvimento científico*, por sua vez, seria materializado na política de *inovação endógena*, para alterar a posição chinesa nas cadeias internacionais de valor, acentuar a capacidade de inovação do país e edificar setores industriais que sinalizassem para a ocupação de posições de destaque no futuro (McGreggor, 2010; Liu e Cheng, 2011).

Os arranjos institucionais para o alcance desses propósitos envolviam organismos do governo central, com braços e/ou entidades correlatas no plano regional, dotadas de grande autonomia, apesar dos esforços para sua limitação (Naughton, 2007a; 2007b; 2007c). O organismo mais importante é a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (National Development and Reform Commission – NDRC), criada em 2003, que responde pela formulação e coordenação geral da política de desenvolvimento. Destacam-se, também, o Ministério das Finanças (Ministry of Finance – MOF), lidando com os incentivos fiscais e tributários; o Ministério da Ciência e Tecnologia (Ministry of Science and Technology – Most), respondendo pela condução dos programas de inovação; o Ministério do Comércio (Ministry of Commerce – Mofcom), supervisionando o comércio exterior, o investimento estrangeiro e o fomento de diferentes atividades

3. As tabelas contidas no apêndice objetivam estabelecer um contraste dos indicadores dos países focalizados, entre si e com os Estados Unidos, a Alemanha e a Coreia do Sul, a partir de uma base de dados comum. Ao longo do texto, entretanto, quando necessário, são utilizados indicadores específicos dos países, derivados de outras bases de dados.

no mercado interno, além, naturalmente, dos bancos estatais, em especial o Banco de Desenvolvimento da China (CDB) e o Banco Comercial e Industrial da China (ICBC). Em 2008, criou-se o Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação (Ministry of Industry and Information Technology – Miit) para operar como órgão auxiliar da NDRC na condução da política industrial (Naughton, 2008; Pearson, 2011). Por fim, papel decisivo caberia à Comissão de Supervisão de Ativos Estatais (Sasac, na sigla em inglês), com participação na indicação de dirigentes, definição de planos de investimento e controle sobre parcela dos lucros, firmando-se, pois, como “poderoso organismo de governo” para disciplinar as estatais, no “esforço para acelerar a mudança estrutural, de forma a favorecer setores emergentes e estimular futuras corporações globais chinesas” (Naughton, 2003, p. 5).

Em situações específicas, outros ministérios adquirem relevância, como nos programas para a indústria farmacêutica do Plano Nacional de Longo Prazo para Ciência e Tecnologia (2006-2020), dirigidos pelo Ministério da Saúde (Ministry of Health – MOH) (Ling e Naughton, 2013).⁴ Entre as agências com atribuições regulatórias, além da Sasac, destacam-se a Administração Estatal de Indústria e Comércio (Saic), responsável por atribuições como defesa do consumidor, proteção a marcas e registro de empresas, e o Escritório Estatal de Propriedade Intelectual (Sipo, na sigla em inglês).

O primeiro resultado da política de inovação endógena, lançada por Wen Jiabao em 2003, seria o plano de 2006, definido após extenso processo de consultas (Liu e Cheng, 2011; Proença *et al.*, 2011; McGregor, 2010; Ling e Naughton, 2013). Seus objetivos gerais eram a elevação do dispêndio em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 2,5% do PIB em 2020; o crescimento das atividades de maior densidade tecnológica, alcançando 60% do PIB ao final do período; o declínio de 54% para 30% da dependência de tecnologia estrangeira; e a inclusão da China entre os cinco principais países do mundo no registro de patentes e referências em periódicos científicos (Liu e Cheng, 2011, p. 13-14). Era prevista a execução de dezesseis *megaprojetos*: *i*) componentes eletrônicos essenciais, *chips* de uso geral de alta qualidade e produtos de *software* básico; *ii*) equipamento de fabricação de circuitos integrados de grande escala; *iii*) redes de comunicação de banda larga de nova geração de móveis sem fio; *iv*) máquinas de controle numérico avançado e tecnologia de base de fabricação; *v*) produção de petróleo em grande escala e exploração de gás; *vi*) grandes reatores nucleares avançados; *vii*) tratamento e controle da poluição da água; *viii*) criação de novas variedades de organismos geneticamente modificados; *ix*) inovação e desenvolvimento farmacêutico; *x*) controle e tratamento da Aids, hepatite e outras doenças graves; *xi*) aeronaves de grande porte; *xii*) sistema de observação da Terra em alta definição; *xiii*) voos

4. O MOH foi integrado à Comissão Nacional de Saúde e Planejamento Familiar (NHFP, na sigla em inglês).

tripulados e os programas de sonda lunar; além de três projetos não divulgados, provavelmente de natureza militar (McGreggor, 2010, p. 40-42). A condução dos megaprojetos seria feita por *consórcios de pesquisa*, liderados pelos ministérios mais afinados a cada um dos projetos ou por grupos interministeriais, com presença de universidades, institutos, órgãos de governo e empresas, destacadamente as estatais e as empresas privadas chinesas, sem exclusão das multinacionais, desde que dispostas a desenvolver inovação registrada na China e marcas chinesas. No plano subnacional, os governos poderiam constituir estruturas semelhantes para implementar suas próprias políticas (Liu e Cheng, 2011).

Em 2009, em meio às medidas de enfrentamento da crise internacional, foi lançado o programa de *indústrias estratégicas emergentes* vinculadas a: *i)* novas tecnologias da informação; *ii)* economia e geração de energia ambientalmente sustentável; *iii)* bioindústrias; *iv)* equipamentos de alta tecnologia para a indústria; *v)* novas energias; *vi)* novos materiais; e *vii)* automóveis com novas energias (Ling e Naughton, 2013).

Os segmentos associados a cada uma das sete *indústrias estratégicas* emergentes eram: *i)* novos aparelhos de telefonia móvel, tecnologias de internet, integração de sistemas de comunicação e circuitos integrados; *ii)* processos eficientes de redução e poupança de energia, proteção ambiental e equipamentos para reciclagem de recursos; *iii)* medicamentos biológicos, bioagricultura e biomanufatura; *iv)* equipamentos de aviação, satélites e equipamentos inteligentes para manufaturas; *v)* energia solar, eólica, biomassa, geração de eletricidade térmica e fotovoltaica; *vi)* materiais funcionais e fibras de alta performance; e *vii)* veículos híbridos, baterias para veículos elétricos e célula de combustível em veículos elétricos (Ling e Naughton, 2013).

São diversos os instrumentos utilizados pela política de *inovação endógena*: aportes orçamentários e investimentos dos bancos estatais, normas para firmar padrões de qualidade e preservar espaço para tecnologias desenvolvidas na China, medidas tributárias e fiscais, compras públicas, além da utilização de catálogos diversos, que definiam as empresas beneficiadas pela política, tendo a produção de inovação endógena como critério central. Aos catálogos nacionais associam-se catálogos locais, com disposições eventualmente mais rígidas (McGreggor, 2010).

O Plano de 2006 e a política de *indústrias emergentes*, de 2009, são as principais iniciativas da política industrial chinesa na perspectiva da inovação endógena. Outras iniciativas, contudo, também buscaram favorecer setores mais tradicionais, com estímulo à modernização tecnológica e ao desenvolvimento da capacidade de inovação das empresas, como o programa Reestruturação e Modernização Industrial (2011-2015), lançado pelo Conselho de Estado. Como propósitos gerais, apontavam-se a melhoria na qualidade dos produtos, a elevação de seu valor agregado, a criação de marcas locais e a expansão para o exterior. O programa dirigia-se à indústria de equipamentos, à produção de matérias-primas, a serviços

relacionados com a indústria e a segmentos de bens de consumo, especialmente eletrônicos (China..., 2012).

O XII PQ (2011-2015), elaborado ainda na gestão de Wen Jiabao e Hu Jintao, aprofunda e sintetiza as disposições definidas a partir de 2004 (China, 2011a).⁵ Ele reitera o *desenvolvimento científico* e a busca da *sociedade harmoniosa*, destacando a “melhoria da vida do povo” como o “objetivo fundamental” da transformação econômica, com “provisão de serviços públicos para todos os cidadãos” e “reforma no sistema de distribuição de renda”. Reafirma, também, o compromisso com as reformas econômicas, a expansão da demanda doméstica e a definição clara do alcance do investimento público, para contenção da “expansão às cegas” e das “construções repetidas”. Por fim, além de metas para o meio ambiente, o desenvolvimento regional, a construção de um “novo campo socialista”, a reestruturação das indústrias-chave, entre outros propósitos, o XII PQ destaca o objetivo de buscar a liderança chinesa nos setores emergentes estratégicos, com a fixação da meta de 8% de sua participação no PIB no período do plano, por meio de medidas de apoio e direção política, da definição de fundos especiais e da presença ampliada do governo nos investimentos iniciais das indústrias nascentes, com financiamento preferencial para compensação de riscos, aceleração do uso de padrões e aperfeiçoamento da infraestrutura.

Em 2011, os gastos em inovação haviam alcançado 1,84% do PIB chinês, contra 1,07% de 2002, sugerindo que a meta de 2,5% do PIB em 2020 vislumbrava-se bastante plausível (tabela A.7, no apêndice). Por seu turno, ampliou-se a visibilidade de marcas e empresas chinesas no cenário global. Em 2008, um amplo pacote de recursos foi liberado para enfrentar a crise internacional, favorecendo a aceleração da política de inovação endógena. Todavia, ele fortaleceu distorções que a gestão Wen Jiabao e Hu Jintao se empenhou em corrigir, com a explosão do crédito bancário e a realização de investimentos de qualidade duvidosa, em especial por parte dos governos locais, dificultando os propósitos de conferir mais peso ao consumo que ao investimento, acentuando os riscos de ocorrência de bolhas financeiras (Naughton, 2009). Tal resultado evidencia os dilemas de coordenação da política industrial chinesa que veremos mais à frente.

3.2 Linhas de força e programas mais abrangentes da política industrial indiana

Apesar das diferentes coalizões que a governam, na Índia as inflexões na política industrial, desde o final do século XX, tiveram impacto menos expressivo na redefinição da estratégia de desenvolvimento definida pelas reformas de 1991 do que a política de inovação endógena em relação à política de desenvolvimento chinesa,

5. Valemo-nos da tradução feita pela Confederation of British Industry (CIB), escritório de Pequim.

definida na segunda etapa das reformas, entre 1992 e 1998 (Delgado, 2015). Em 1996, o Partido do Congresso é derrotado nas eleições gerais indianas e seguem-se três governos minoritários, de duração efêmera, sob a égide do nacionalismo hindu, até a ascensão efetiva, em 1998, do Bharatiya Janata, partido liderado por Atal Bihari Vajpayee, que se torna primeiro-ministro até 2004. O nacionalismo hindu (que não se confrontava com as concepções econômicas liberais) liderou, pois, a Comissão de Planejamento na elaboração do IX e do X PQ. Em 2004 o Partido do Congresso reassumiu o governo, numa frente de centro-esquerda, a Aliança Progressista Unida (APU). Monamohan Singh, condutor das reformas de 1991, tornou-se primeiro-ministro. Reeito em 2009, formou um governo com menor participação da esquerda. Assim, liderou a Comissão de Planejamento na elaboração dos XI e XII PQs.

O IX PQ (1998-2002), com o *slogan* Crescimento com Justiça Social e Equidade, dá pouco destaque ao apoio à indústria, definindo como prioridades a agricultura, a erradicação da pobreza, o abastecimento de água e o provimento de outros serviços básicos (Índia, 1998a, p. 1-3). Na Estratégia do Desenvolvimento, deplora a reduzida geração de empregos na década de 1990, mas reafirma o compromisso com as reformas de mercado, o *desinvestimento*, a eliminação das restrições quantitativas às importações, a atração de capitais externos e a modernização do sistema financeiro, ampliando a participação do setor privado. Recomenda, todavia, cautela na liberalização do fluxo de capitais e reafirma o papel da política cambial para a sustentação das exportações, apontando-as como cruciais (em especial produtos de natureza intensiva em trabalho, nas quais o país disporia de vantagem comparativa) para geração de divisas e contenção do excesso de capacidade produtiva, associada à lentidão nas mudanças de padrão do consumo doméstico (Índia, 1998a). Anuncia-se, também, a Força-Tarefa Nacional para a Tecnologia de Informação e Desenvolvimento de Software (National Task Force on Information Technology and Software Development – NTFITSD), com o propósito de converter a Índia numa superpotência na área de *software* e atividades de fronteira em tecnologia da informação (TI) (Índia, 1998b). A rigor, esta é a principal iniciativa dirigida à indústria. Menções ligeiras são feitas à infraestrutura; ao apoio a regiões atrasadas através de “esquemas de centros de crescimento”; à abertura das atividades de “mineração para o setor privado”; ao reforço à “capacitação tecnológica”, através de “crédito adequado”; e à formação de *clusters* para apoio ao setor *não organizado*.

Na Estratégia de Desenvolvimento do X PQ (2002-2007), sobressai a perspectiva de criação de um “clima favorável ao investimento”, reduzindo barreiras internas para, num contraste com o IX PQ, promover o mercado interno e reduzir a dependência das exportações (Índia, 2002a). Enfatiza-se a supressão das restrições à circulação de produtos agrícolas e outros bens, a revisão da reserva de setores para pequenas e médias empresas, o aperfeiçoamento da elaboração e da gestão orçamentárias, a

redução do desperdício e a elevação da eficiência no setor público e privado, através, respectivamente, de privatizações e do aperfeiçoamento da legislação sobre transferência de ativos e falências. Anuncia-se, ainda, a disposição de flexibilizar a legislação trabalhista, acentuar a liberalização comercial e ampliar a presença de *tradeables* nas exportações. Na seção dirigida à indústria, o X Plano fixa como objetivos elevar a participação das manufaturas no PIB e nas exportações, promover o equilíbrio regional da indústria e criar empregos para os trabalhadores qualificados (Índia, 2002b, p. 650-740). Contudo, reitera-se apenas o propósito de redução de barreiras internas e reformas na legislação comercial, o aperfeiçoamento da legislação sobre direitos de propriedade e dos dispositivos *antidumping* para enfrentamento do protecionismo dos países mais avançados. Para a modernização da indústria, realça-se, ainda, o papel da fixação de normas e padrões (*standards*). Para a constituição de uma infraestrutura de padrão internacional, destacam-se as parcerias público-privadas (PPPs). Privatizações, atração de capitais externos, modernização do sistema financeiro e revisão de subsídios – inclusive de fertilizantes – são associadas ao propósito de elevação dos recursos para investimento. Por fim, em meio ao realce do papel do mercado para a eficiência geral da economia, assinala-se que o Estado deveria operar na regulação, pelo menos, de alguns setores, como drogas e medicamentos.

O governo da APU, que ascende ao poder em 2004, interrompe a política de privatizações das estatais levada a efeito desde 2002, enfatizando a necessidade de sua modernização, autonomia gerencial e regulação pelo mercado. A formulação de uma política abrangente para o setor manufatureiro também volta à agenda governamental, com a criação, em 2004, do Fórum Nacional para Competitividade na Indústria Manufatureira (National Manufacturing Competitiveness Council – NMCC), que lança, em 2006, o documento Estratégia Nacional para a Indústria Manufatureira (Índia, 2006). Ainda marcado pela centralidade conferida à criação de um ambiente favorável aos investimentos, o documento sugere a criação de um fundo para aquisição de tecnologias globais; a efetivação do Programa Nacional para a Competitividade da Indústria Manufatureira (NMCP, sigla em inglês), de 2005; a definição de políticas setoriais; e a constituição de um *empowered group*, no âmbito do governo, para coordenar as ações dos diversos organismos, centrais e subnacionais, para a implementação de medidas relativas à criação do ambiente favorável aos negócios.

O XI PQ (2007-2011) é lançado um ano depois da divulgação da Estratégia Nacional com o título *Crescimento Inclusivo* (Índia, 2007a). No balanço que faz do crescimento indiano recente, comemora o desempenho do setor manufatureiro, que elevou sua participação no PIB, alcançando 15,5% em 2007, contra 15,1% em 2004. Este crescimento é atribuído às demandas externa e doméstica, à resposta positiva das empresas às reformas e à melhora no clima de investimentos, derivado da simplificação dos procedimentos para abertura e fechamento de negócios, da

exclusão da indústria farmacêutica e biotecnológica das exigências de licenciamento e da redução das tarifas de produtos não agrícolas em 30%⁶ (Índia, 2007b, p. 140). Nesse cenário de confiança nos efeitos das reformas econômicas, o XI Plano salienta que a preservação e a melhoria do desempenho dos últimos anos exigiriam: focalização da ação do Estado, com destaque para a infraestrutura; uniformização dos tributos, reduzindo-se a taxa corporativa cobrada às empresas; reversão da estrutura tarifária, para diminuir tributos cobrados à importação de bens de capital e intermediários; adoção de salvaguardas para a produção doméstica em tratados preferenciais; medidas para a qualificação dos trabalhadores; e flexibilização da legislação trabalhista.

O XI PQ não confere importância à inovação endógena, assinalando que o acesso a tecnologias já existentes é mais decisivo do que buscar atividades de fronteira, uma vez que há “uma enorme quantidade de conhecimento global pouco utilizado na Índia” (Índia, 2007b, p. 152, tradução nossa). Para tanto, enfatiza-se a criação de *clusters*, para disseminar novas tecnologias entre as pequenas e médias empresas; o aperfeiçoamento de medidas de metrologia, testes e controle de qualidade; a consolidação da legislação e dos aparatos para proteção de direitos de propriedade intelectual; e a criação de uma política nacional de *design*.

O XII PQ (2012-2017) distancia-se bastante do tom otimista do plano anterior, apesar de destacar a solidez da economia indiana, atribuída ao gradualismo na estratégia de liberalização do setor financeiro (Índia, 2012b, p. 30). A redução do ritmo de crescimento desde 2008 é creditada à crise internacional, a dificuldades na condução dos projetos de infraestrutura do XI PQ, a mudanças tributárias (que teriam contaminado o clima favorável aos investimentos) e, principalmente, à “quase universal percepção de que a capacidade de implementação é baixa em todos os níveis de governo” (Índia, 2012a, p. 14, tradução nossa). Assinala-se, ainda, a necessidade de reanimar os *animal spirits* dos empresários, com medidas tributárias, revisão dos contratos nos projetos de infraestrutura, racionalização dos gastos públicos e simplificação de procedimentos para a operação dos negócios.

Um grande destaque é conferido à mudança de abordagem a ser adotada na condução da política industrial, apresentada no Plano Manufatureiro que é replicado pelo XII PQ (Índia, 2012c; 2012d). O desempenho insatisfatório da indústria desde 2008, perdendo empregos e participação no PIB, apesar das dificuldades conjunturais e da valorização da rúpia no período, é atribuído à insatisfatória implementação das políticas e à construção inadequada de consenso para sua efetivação (Índia, 2012d, p. 7). A *mudança de paradigma* necessária não implicaria o retorno ao planejamento centralizado ou à construção de campeões nacionais,

6. Apesar de referir-se à atual demanda doméstica, é para o futuro que o XI PQ projeta sua expansão mais expressiva. Partindo de 14,4 milhões de famílias de renda média e elevada em 2005, estima que, em 2025, 137,5 milhões representariam estes segmentos, dinamizando o consumo doméstico, numa população de mais de 1 bilhão de habitantes (Índia, 2007b, p. 146, item 7.1.29).

mas sim o fortalecimento da colaboração entre os atores envolvidos (*stakeholders*) para refinamento da implementação e aprendizagem contínua, no sentido da criação de um ecossistema nacional estimulador das habilidades competitivas das empresas. Apontando China, Japão, Coreia do Sul e Alemanha como exemplos, tal ecossistema envolveria, em contraste com o XI PQ, o aprofundamento tecnológico e a combinação de quatro capacidades – qualificação, incorporação de tecnologia, direitos de propriedade intelectual, *vasto e exigente mercado consumidor* –, com integração crescente das empresas no espaço econômico nacional, destacando-se as pequenas e as médias empresas (articuladas às grandes firmas) para a sustentação permanente da experimentação.

Sugerem-se ações *transversais* para o desenvolvimento tecnológico, a formação de recursos humanos, a regulação do ambiente de negócios e a sustentabilidade, com *estratégias-chave* para cada tipo de ação. Para o desenvolvimento tecnológico, aperfeiçoamento da documentação sobre inovação; constituição de centros de excelência e plataformas para colaboração entre os *stakeholders*; medidas tributárias e, *preferencialmente*, de crédito; e estabelecimento de *joint ventures* e PPPs. Para a formação de recursos humanos, apesar de ponderada a necessidade de reforma na legislação, propõe-se um novo contrato social, que favoreça relações de trabalho harmoniosas, proteção social e valorização dos sindicatos. Na regulação do ambiente de negócios, sugere-se uma política nacional de competição, facilitando procedimentos e definindo códigos de conduta. Em relação ao meio ambiente, propõe-se um organismo nacional para regular o uso da terra e da água, além do uso de padrões e normas.

Reitera-se a importância da formação de *clusters*, porém com ações conduzidas por um órgão coordenador nacional. O apoio às exportações é associado à promoção de marcas indianas e ao estímulo aos bens intensivos em tecnologia. Para as estatais, propõe-se uma estrutura de governança unificada, que permita ao Estado atuar nelas como *sócio capitalista*. Enfatiza-se o papel das compras públicas para o fortalecimento da produção doméstica. Projeta-se a criação de mecanismos para a identificação de tecnologias críticas e a agregação de valor na exploração de recursos naturais. Propõe-se a constituição das *national investment and manufacture zones* (NIMZs), para concentração de investimentos, assistência técnica, administração, logística, proteção ambiental e residências. Destaca-se, por fim, a importância de políticas setoriais, formuladas e executadas em colaboração com as associações empresariais, com a seguinte configuração: *i*) setores estratégicos: defesa, aeroespacial, bens de capital, construção naval e reparos em navios; *ii*) setores de insumos básicos: aço, cimento, fertilizantes e mineração; *iii*) setores para aprofundamento e geração de valor agregado: automóveis, medicamentos e equipamentos de saúde, petroquímicos, eletrônicos, produtos químicos e papel; e *iv*) setores para geração de emprego: têxteis, alimentos, couro e produtos de couro, e joias.

A pedra de toque da política, contudo, é a capacidade de implementação, tendo como princípios a ação local, as conexões laterais e o aprendizado permanente. Seus passos seriam: articulação entre as principais agências (Departamento de Política Industrial e Promoção – DIPPI, NMCC e a Comissão de Planejamento); reformas para conversão dos ministérios de operadores no varejo a facilitadores e formuladores de esquemas; medidas para aceleração dos procedimentos administrativos; consulta efetiva e permanente aos atores envolvidos (agências do governo, associações empresariais, bancos); alinhamento dos esquemas setoriais à estratégia geral; e *comunicação do plano e seus objetivos à mais larga audiência possível*, pois a “comunicação é fundamental para o sucesso da implementação de qualquer grande programa de mudança” (Índia, 2012d, p. 29, tradução nossa).

Metas ambiciosas são projetadas, como: *i)* crescimento anual médio de 12% a 14% do setor manufatureiro, acima do crescimento do PIB, alcançando 25% desse em 2025; *ii)* criação de 100 milhões de empregos no setor até 2025; *iii)* *aprofundamento* da produção manufatureira, com elevação da participação doméstica no valor agregado; *iv)* fortalecimento da competitividade internacional das manufaturas indianas; e *v)* garantia de sustentabilidade do crescimento, especialmente ambiental (Índia, 2012c, p. 54).

O XII PQ identifica problemas importantes de coordenação na política industrial indiana. Não é possível, no momento, avaliar seu desempenho, porém a derrota, nas eleições de 2014, do governo que o propôs talvez indique a permanência de problemas de coordenação e implementação, que avaliaremos à frente.

Entre 1988 e 2003, período que inclui a crise do balanço de pagamentos que precipita as reformas econômicas de 1991, a média anual de crescimento da Índia é de 5,9%. Entre 2003 e 2013, o crescimento observa uma média anual de 7,9% (Panagariya, 2013, p. 7). Todavia, os gastos em inovação permanecem acanhados, alcançando em 2007 apenas 0,76% do PIB (tabela A.7, no apêndice).

3.3 Linhas de força e programas mais abrangentes da política industrial brasileira

Prevaleceu, na década de 1990, a expectativa de modernização da estrutura industrial brasileira por via de sua exposição à competição externa, secundada por programas de qualidade e capacitação tecnológica, aliados à redução do *custo Brasil*, através de *reformas estruturais* (tributária, previdenciária, administrativa, trabalhista), não obstante a presença de ações específicas para segmentos como automóveis, têxteis e *software* (Delgado, 2001; De Toni, 2013). Em seu conjunto, entretanto, a abertura comercial conduziria a processos de especialização regressiva e desnacionalização (Castro, 1997; Coutinho, 1997). Assim, já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), verificava-se uma inflexão nas ações do governo,

com a retomada, ainda acanhada, da política industrial, mediante a criação dos *fundos setoriais* e dos *fóruns de competitividade* da indústria. Os primeiros deveriam servir ao financiamento de atividades inovativas, enquanto os segundos retomariam a articulação entre empresariado e Estado, experimentada nas *câmaras setoriais* que operaram ao final do governo Sarney e no governo Collor (Delgado, 2005; De Toni, 2013).

No primeiro mandato de Lula (2003-2006), a “estratégia de longo prazo”, estabelecida no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, sinalizava para o crescimento centrado na “*expansão do mercado de consumo de massa*”, com base “na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao *mercado consumidor das empresas modernas*” (Brasil, 2003, p. 17, grifo nosso). A dinamização desse último decorreria do incremento dos salários, do crédito e das políticas de transferência de renda, simultaneamente ao crescimento das exportações, do investimento e da produtividade das empresas. Por fim, salientava-se a importância de “ambiente favorável ao investimento privado”, com a manutenção da estabilidade, a redução do custo dos investimentos, a constituição de PPPs e a garantia de financiamento pelos bancos públicos.

Era retomada, então, a centralidade da política industrial, com o anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), de 2004 (Brasil, 2004). Ela previa ações *horizontais* para a inovação e o desenvolvimento tecnológicos; a elevação da inserção externa; a modernização industrial; e a ampliação da capacidade e da escala de produção das empresas brasileiras. Previa, também, opções *estratégicas*, associadas à indústria de bens de capital, fármacos e medicamentos, *software* e semicondutores, além do fomento de atividades *portadoras de futuro*, como biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e outras fontes de energia renováveis (Brasil, 2005; Delgado, 2005; 2010; De Toni, 2013). Entre os instrumentos de implementação da política, citem-se: incentivos tributários e fiscais; linhas de financiamento do BNDES e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); dispositivos regulatórios, como a Lei de Inovação, a Lei de Biossegurança, a Lei de Informática e a Lei do Bem (que condensa diferentes medidas de apoio); e as políticas de biotecnologia e nanotecnologia. A articulação com o empresariado seria efetuada setorialmente através dos *fóruns de competitividade* e de forma abrangente por via do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

Apesar de acolhida favoravelmente pelos empresários, a Pitce defrontou-se com a política macroeconômica, que se valia do câmbio e dos juros para controle da inflação (Delgado, 2005; De Toni, 2013). Por seu turno, a explosão das exportações de *commodities* favoreceria a apreciação do câmbio, minando, em parte, as medidas de apoio. A crise política de 2005 criou um ambiente de incertezas, reduzindo o ímpeto do empresariado para o investimento e afetando o crescimento da indústria, que alcançara 7,89% em 2004 (acima do PIB), para atingir 2,08% e 2,21% em 2005 e 2006, recuperando-se apenas em 2007 e 2008 (5,27% e 4,07%),

já no segundo mandato de Lula (Delgado, 2005; Santos e Gouvêa, 2014). Por fim, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o CNDI não conseguiram cristalizar-se como instrumentos de coordenação e articulação com o empresariado, a primeira por sua ambiguidade institucional e reduzido peso diante de outros organismos envolvidos na política industrial. Já o funcionamento do CNDI dependeu fortemente do empreendedorismo de seu titular (De Toni, 2013).

No segundo mandato de Lula (2006-2010), foi lançada, em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que abandonava a indicação de setores prioritários, contemplando toda a indústria em três programas estruturantes para sistemas produtivos: *programas mobilizadores em áreas estratégicas*, *programas para fortalecer a competitividade* e *programas para consolidar e expandir a liderança* (Brasil, 2008). Os principais desafios apontados pela PDP eram a “manutenção da taxa de expansão da formação bruta de capital fixo (FBCF) à frente do PIB”, a “preservação da robustez do balanço de pagamentos”, a elevação da “capacidade de inovação das empresas” e o “fortalecimento das micro e pequenas empresas”, desdobrados em metas fixadas para 2010 (Brasil, 2008, p. 9). Foram criados mecanismos de coordenação e monitoramento, sinalizando-se, ainda, para a definição de “contrapartidas do setor privado e contratualização de responsabilidade” (Brasil, 2008, p. 33). Na articulação entre o Estado e o empresariado, destacavam-se o CNDI; os fóruns de competitividade; as câmaras setoriais e temáticas do Ministério da Agricultura; e os grupos de trabalho eventuais. Os *instrumentos* definidos envolviam o *incentivo* (financiamento e incentivos fiscais), o *poder de compra governamental*, os *instrumentos de regulação* e o *apoio técnico*. Apontavam-se como *ações sistêmicas* a elevação dos recursos do BNDES para investimento, em especial para a inovação; a desoneração tributária; a simplificação de procedimentos administrativos; e a articulação com outras ações – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI); o Plano Nacional de Educação (PNE), do Ministério da Educação (MEC); o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp); o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e o Programa de Educação para a Nova Indústria, desenvolvido por Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Confederação Nacional da Indústria (CNI) (Brasil, 2008, p. 23-26).

A ABDI, principal organismo de coordenação da política industrial na Pitce, teve suas atribuições reduzidas, cabendo-lhe, na PDP, a coordenação do programa Destaques Estratégicos. A condução da PDP distribuía-se entre diferentes organismos, com as *ações sistêmicas* (medidas de desoneração e manejo da política monetária e cambial) dirigidas pelo Ministério da Fazenda (MF); os *programas mobilizadores em áreas estratégicas*, pelo MCTI; os *programas para o fortalecimento da competitividade*, pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e os

programas para consolidar e expandir a liderança, pelo BNDES. A coordenação geral era atribuída ao MDIC, com uma secretaria executiva composta por ABDI, BNDES e MF, além de um conselho gestor, que incluía também a Casa Civil, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e o MCTI (Brasil, 2008). Vale ainda mencionar que o CNDI, organismo acionado com frequência na condução da Pitce, teve operação pouco efetiva sob a PDP (De Toni, 2013).

A crise de 2008 dificulta um balanço mais claro da efetividade da PDP, pois mitigou a possibilidade de alcance das metas propostas. Para o governo, associada ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI) – lançado em julho de 2009, como resposta à crise –, a PDP foi fundamental para minorar o impacto da crise no país e favorecer a “recuperação em V” que se observa em 2010 (Brasil, 2011a).⁷ Entre os críticos da política, apontava-se o descompasso entre objetivos e ação efetiva, particularmente nos financiamentos do BNDES, que privilegiava setores de baixa densidade tecnológica, em contraste com o propósito de fortalecimento da inovação e modernização da indústria (Almeida Júnior, 2009).

O Plano Brasil Maior (PBM), do governo de Dilma Rousseff, foi anunciado em agosto de 2011 com o objetivo de “sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso”, decorrente das repercussões da crise de 2008 e da crise europeia nos anos seguintes. Seu foco era a “inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro” (Brasil, 2011b). Tal como a PDP, o PBM fixava metas para um horizonte de curto prazo, 2014, relativas à ampliação do investimento, à elevação dos gastos em P&D das empresas, à qualificação de recursos humanos, ao incremento do valor agregado, ao fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), à produção limpa, à diversificação das exportações, à energia e ao acesso à banda larga.

O PBM desdobrava-se, então, numa dimensão *setorial* e em outra *sistêmica*. Na primeira, destacam-se cinco *diretrizes estruturantes*: fortalecimento das cadeias produtivas; ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios; desenvolvimento das cadeias de suprimento em energia; diversificação das exportações e internacionalização corporativa; e consolidação de competências na economia do conhecimento natural. Tais diretrizes incidiriam diferenciadamente sobre os setores produtivos divididos em blocos: sistemas com capacidade para transformação da estrutura produtiva e difusão de inovação (bloco 1); sistemas produtivos intensivos em escala, que dispõem de grande maturação e consolidação, liderando, em sua maioria, a pauta de exportações industriais do país (bloco 2); sistemas produtivos intensivos em trabalho (bloco 3); e sistemas produtivos do agronegócio (bloco 4). As ações *sistêmicas* previam medidas de natureza horizontal

7. Conforme dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), em 2008 o crescimento do PIB foi de 5,17%, seguido de queda de 0,33% em 2009 e crescimento de 7,53% em 2010 (tabela A.2, no apêndice).

e transversal para redução de custos, aumento da produtividade, promoção de isonomia entre empresas brasileiras e estrangeiras, além de consolidação do sistema nacional de inovação, envolvendo iniciativas para o *comércio exterior; incentivo ao investimento; incentivo à inovação; formação e qualificação profissional; produção sustentável; competitividade de pequenos negócios; ações especiais em desenvolvimento regional; bem-estar do consumidor; e condições e relações de trabalho.*

O PBM – desdobrado em programas dirigidos por diferentes agências públicas e articulado a outras iniciativas, como o PAC – previa medidas de financiamento, desonerações tributárias e utilização do poder de compra do governo para estímulo às inovações. Sua estrutura de governança previa três níveis operacionais: *i)* nível de articulação e formulação, integrado pelos conselhos de competitividade setorial, pelas coordenações sistêmicas e pelos comitês executivos; *ii)* nível de gerenciamento e deliberação, integrado pelo comitê gestor e pelo grupo executivo; e *iii)* nível de aconselhamento superior, integrado pelo CNDI. A participação empresarial se verificaria nos conselhos de competitividade setorial, que replicam os fóruns de competitividade, e no CNDI. O comitê gestor era coordenado pelo MDIC, com participação da Casa Civil da Presidência da República, do MF, do MP e do MCTI. O Grupo Executivo do Plano Brasil Maior (GEPBM) inclui representantes do MDIC, da Casa Civil, do MP, do MF, do MCTI, da ABDI, do BNDES e da Finep.

Vale destacar a ênfase conferida às compras públicas para estímulo às inovações, regulamentada pela Lei nº 12.349/2010, instituindo a *margem de preferência* para produtos nacionais, além do propósito de enraizamento de empresas estrangeiras, visando à instalação de centros de P&D no país, ações virtualmente ausentes nas políticas industriais brasileiras até então (Brasil, 2010). Adicionalmente, o MF tomou iniciativas para a desvalorização do real e a redução da taxa básica de juros, combinadas a ações para a redução do *spread* bancário no setor privado, através de pressão competitiva dos bancos públicos, revertidas, contudo, a partir de 2013. Por fim, foram efetuadas tentativas de redução do custo da energia elétrica, mediante revisão das concessões ao setor privado, que lograram, contudo, pouco sucesso.

O desempenho da economia brasileira desde 2011 tem ficado abaixo do período inaugurado em 2004, quando o crescimento do PIB, até 2010, alcançou a média anual de 4,2%, abaixo apenas dos 7,5% verificados entre 1947 e 1980, central na trajetória desenvolvimentista, e quase o dobro do período que se estende entre a implantação do Plano Real (1994) e 2003, de 2,2% (Santos e Gouvêa, 2014).⁸ Em 2011, o crescimento do PIB brasileiro foi de 2,73%; em 2012, de 0,9%; em 2013, de 2,3% (Brasil, 2011a; 2013b). A indústria de transformação, após crescimento espetacular em 2010 (10,1%), ostentou irrelevante expansão em 2011 (0,1%) e

8. Ademais, conquanto incipiente, acentuou-se a participação dos gastos em inovação no PIB, de 0,96%, em 2003, para 1,16%, em 2010 (tabela A.7, no apêndice).

queda expressiva em 2012 (-2,5%) (Brasil, 2013a, p. 37).⁹ As repercussões, em 2012, do arrocho fiscal adotado nos primeiros meses do governo Dilma em 2011; a presença de estoques elevados, derivados do crescimento acentuado de 2010; o ambiente de incerteza, ora associado à multiplicidade dos incentivos, ora à atribuição de perfil *intervencionista* ao governo (expressa nas críticas à ação de bancos públicos para redução dos juros e à revisão das concessões do setor elétrico, que envolveria quebra de contrato); e a presença de uma taxa de câmbio ainda pouco competitiva (apesar da desvalorização do real desde 2012) têm sido apontados como fatores que explicam o baixo desempenho recente da economia brasileira. Neste cenário, documentos de entidades empresariais destacaram os riscos de desindustrialização e enfatizaram a necessidade de uma “nova política econômica” (Iedi, 2013; Fiesp, 2013). No balanço do PBM efetuado pelo CNDI em 2013, responsabilizava-se principalmente a conjuntura internacional, salientando-se que está em curso:

a maturação do conjunto de medidas (...) implementadas a partir de 2011 [que] ampara um movimento de recuperação da indústria. Trata-se de poderosos instrumentos de estímulo à competitividade, que reforçam as expectativas positivas sobre o desempenho da indústria brasileira e funcionam como eixos de sustentação da retomada prevista para 2014 (Brasil, 2013a, p. 37).

Como se sabe, tal retomada não se verificou. Além das contradições entre a política macroeconômica e a política industrial, problemas de coordenação, que afetam a articulação entre diferentes organismos do governo e sua relação com o empresariado, contribuíram para isso.

Na próxima seção, consideraremos os dilemas de coordenação presentes na implementação das políticas industriais chinesa e indiana. Tais experiências nos auxiliarão a avaliar o caso brasileiro, tratado na última seção deste capítulo.

4 CAPACIDADES ESTATAIS E DILEMAS DE COORDENAÇÃO NAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DA CHINA E DA ÍNDIA

4.1 China: consenso estruturado e transbordamento

O sistema de “consenso estruturado”, que vertebra a relação do Estado com os agentes econômicos e a sociedade na China, confere sustentação à política industrial. Diretrizes germinadas no PCC irradiam-se pela estrutura do Estado, sob a liderança do Conselho de Estado (Miller, 2008; Saich, 2011; Lawrence e Martin, 2013). Diversas agências as reelaboram, refinam e especificam, num amplo processo de convencimento e consulta, até a formatação definitiva da política. Perante pressões emergenciais, o processo é acelerado, com a preservação, contudo,

9. Ainda, desde 2008, quando alcançou 19,1%, a taxa de investimento da economia brasileira fixou-se acima de 18,0%, índice pela última vez alcançado em 1995, embora abaixo da expectativa da PDP para 2010 (20,9%). Para 2014, a expectativa do PBM era de uma taxa de 22,4% (IBGE, [s.d.]; Brasil, 2008; 2011b).

de procedimentos de avaliação e consulta até a decisão do governo central, por deliberação do Conselho de Estado e, no limite, do Congresso Nacional do Povo. A partir daí, os governos locais, cuja atuação é circunscrita pela orientação emanada do centro, dispõem de grande margem de manobra na implementação. Os PQs são, por assim dizer, documentos-guia da ação dos governos e do *projeto nacional* chinês nos períodos nele delimitados, mas políticas gerais e setoriais são definidas com o mesmo estilo de estruturação do consenso. Há espaço para os *lobbies* e a barganha, frequente nas relações entre o governo central e os governos locais, bem como entre as agências de governo e as empresas – estatais e privadas, domésticas e estrangeiras (Saich, 2011).

A regulação do ambiente de negócios e a relação do Estado com o empresariado ou com as empresas envolvem três níveis de articulação (Pearson, 2011). No nível *superior* aparecem os segmentos “reservados” à propriedade pública centrais à estratégia de desenvolvimento, na área de infraestrutura, especialmente eletricidade e telecomunicações, além de atividades tomadas como estratégicas, como a aviação e setores emergentes. As principais agências de coordenação são a Sasac e a NDRC da República Popular da China, secundadas pelo Miit. No nível *intermediário*, predominam também as estatais, porém em setores abertos à associação com o capital estrangeiro e à atuação independente deste e do capital privado nacional, como a indústria farmacêutica e a automobilística. Prevaecem, ainda, a NDRC e a Sasac, secundadas por suas congêneres locais, mas é maior o peso regulatório do mercado. Por sua vez, no nível *inferior* predominam as empresas privadas de diversos ramos de atividade. Agências como a Saic central e suas congêneres locais cumprem funções de regulação, mas essa se realiza fundamentalmente através do mercado. As associações empresariais têm papel importante na articulação de interesses Estado-empresariado, mas dispõem de pouca autonomia organizativa, operando como um organismo híbrido, que serve, também, à arregimentação do empresariado e empresas para a implementação das diretivas estatais. São mais relevantes para as empresas que atuam nos níveis médio e inferior, supraindicados (Kennedy, 2011).

O sistema político chinês e os padrões de articulação entre o Estado e as empresas conferem ao poder central grande capacidade tanto para a elaboração de políticas de longo prazo quanto para a efetuação de giros amplos, eventualmente bruscos, na orientação geral definida. Todavia, os programas de longo prazo, a atuação dos bancos e o controle relativo do Estado sobre as indústrias *pilares* favorecem a redução da incerteza quanto aos resultados das decisões de investimento. Vale assinalar que a China tem procurado ostentar um ambiente favorável aos negócios cada vez mais assemelhado aos padrões ocidentais. Reticências frequentes levantadas por representantes de empresas estrangeiras, contudo, sugerem a presença, ainda, de diversas áreas de sombra. Resta saber se não representam arranjos deliberados

para postergar decisões e estabelecer embaraços para as empresas estrangeiras, com o fito de preservar o espaço dos agentes econômicos domésticos.

A capacidade para a elaboração de políticas de longo prazo combina-se, ainda, com a grande flexibilidade na condução das ações definidas. Desde a implantação das ZEEs, medidas de reforma têm sido testadas com experimentos confinados a determinadas regiões, que depois são ampliados, em caso de sucesso, ou abortados, em caso de fracasso. A realização de reformas nas *margens* da ordem institucional e a possibilidade de operar com múltiplas institucionalidades conferem ao poder central maleabilidade na condução de políticas, lidando com as diferentes características e possibilidades do território chinês (Heilmann, 2008; Heilmann e Shih, 2013; Headey, Kanbur e Zhang, 2008). Dilemas de coordenação, no entanto, aparecem nas relações entre o governo central e os governos locais, entre as disposições regulatórias do Estado e as estatais, e entre diferentes esferas burocráticas (Saich, 2011; Naughton, 2007a). No limite, os impactos fundamentais de tais dilemas de coordenação não são processos de paralisia decisória ou de mitigação de decisões de investimento, mas sim de *transbordamento*. Sintomas desse fenômeno são os episódios recorrentes de superinvestimento ou a ultrapassagem e a flexibilização de metas fixadas pelas políticas, acarretando inversões de baixa qualidade e/ou empreendimentos de competitividade e rentabilidade reduzidas, seja por parte dos governos locais, seja por parte das estatais e de outras empresas beneficiadas pelos estímulos definidos pelas políticas.

4.2 Dualidade e impasses da política industrial indiana

Um dos *enigmas* indianos é a afirmação *precoce* de indústrias intensivas em capital e conhecimento, num país com grande potencial – não efetivado – de crescimento das atividades intensivas em trabalho. Outra dimensão de tal *enigma* é o peso reduzido das manufaturas na economia indiana, que experimenta uma transição rural-urbana especialmente lenta (Kochhar *et al.*, 2006; Kotwal, Ramaswami e Wadhwa, 2010; India, 2007a; 2007b; 2012a; 2012b). Legados da trajetória pós-Independência têm sido evocados para elucidar tal cenário, especialmente o relativo congelamento da mudança nas relações de produção agrárias, reduzindo a liberação da mão de obra para as cidades, além das opções efetuadas para a indústria e o sistema de ensino, ciência e tecnologia (Mazumdar, 2009; Kochhar *et al.*, 2006; Kotwal, Ramaswami e Wadhwa, 2010). A prioridade conferida à indústria pesada, o sistema de reserva para as pequenas e médias empresas (com a fixação de tetos para o emprego e o investimento em maquinário) e a inibição ao investimento em escala na indústria provocada pela rigidez da legislação trabalhista (que define a distinção entre o setor *organizado* e o *não organizado*), combinados à ênfase no ensino superior, não favoreceriam a formação de um polo capaz de atrair os reduzidos contingentes vindos do campo, reforçando a dualidade básica da estrutura produtiva (India, 1998a; 1998b; 2002a; 2002b; 2007a; 2007b; Kochhar *et al.*, 2006; Kotwal, Ramaswami e

Wadhwa, 2010). Reformas e ações práticas do empresariado, contudo, têm lidado com tais questões, com a redução das atividades reservadas às pequenas e médias empresas e a utilização de processos de demissão voluntária (Índia, 2007b). Um estudo recente, entusiasta das reformas de mercado, chega a assinalar a virtual inexistência de barreiras ao investimento entre os diversos setores da economia indiana (Agarwal e Whalley, 2013).

É importante, todavia, destacar o encapsulamento dos setores dinamizados com a abertura comercial e a desregulamentação econômica, que se sobrepõe à dualidade original da economia indiana. O domínio da língua inglesa por um contingente expressivo de indianos, embora residual no conjunto da população, com formação qualificada e níveis de remuneração reduzidos para padrões internacionais, favoreceu sua integração às redes acadêmicas e empresariais dos países centrais, impulsionando o setor de serviços em áreas como a tecnologia de informações e comunicações (Kotwal, Ramaswami e Wadhwa, 2010). Adicionalmente, sob a direção de antigos grupos familiares – que devem sua longevidade e sobrevivência ao antigo sistema de licenciamento –, beneficiaram-se os setores automotivo e farmacêutico, com reduzida conexão com outros segmentos da economia indiana, voltando-se para a exportação e o contingente mais abastado do mercado doméstico, cuja participação é declinante no PIB desde as reformas.¹⁰ Desta forma, prevalece a existência de:

duas Índias: uma de gerentes e engenheiros educados, que têm sido capazes de tirar proveito das oportunidades abertas pela globalização, e outra de uma enorme massa de pessoas com baixa instrução que está vivendo em empregos de baixa produtividade no setor informal – o maior dos quais é ainda a “agricultura” (Kotwal, Ramaswami e Wadhwa, 2010, p. 45, tradução nossa).¹¹

Neste cenário, não se elevam o peso das manufaturas no PIB e os índices gerais de inovação no país, nem é estimulada a formação de mercado de consumo de massas, *apesar da dimensão da população indiana*.¹² Há, portanto, um forte componente estrutural que afeta negativamente a capacidade de coordenação do Estado indiano. Além disso, tem preponderado nas propostas de política industrial a perspectiva de acentuação das reformas e de criação de um ambiente favorável aos negócios, combinada à preservação de “esquemas” de apoio às regiões mais

10. Com dados do Banco Mundial, Agarwal e Whalley (2013, p. 16) observam que o consumo das famílias passou de 76,9% para 57,2% do PIB entre 1980-1984 e 2007-2010, ao passo que o consumo do governo elevou-se de 10,2% para 11,2%; a formação de capital fixo, de 19,8% para 31,3%; e as exportações de bens e serviços, de 6,2% para 21,4% no mesmo intervalo.

11. “(...) two Indias: one of educated managers and engineers who have been able to take advantage of the opportunities made available through globalization and the other – a huge mass of undereducated mass of people who are making a living in low productivity jobs in the informal sector – the largest of which is still ‘agriculture’”.

12. Aspecto curioso de tal dualidade é que ela mascara, em alguns indicadores, a desigualdade social indiana, como é o caso do índice de Gini, que não leva em conta o imenso mercado de trabalho informal. Os indicadores de renda *per capita* e de qualidade de vida revelam um país situado a grande distância do Brasil e da China (tabelas A.1, A.4 e A.5, no apêndice).

atrasadas e a setores industriais específicos. Em 2004, sinalizou-se para uma pequena mudança de perspectiva, não materializada, contudo, no XI PQ, de 2007. Somente no XII PQ surgiu uma nova abordagem que, sem prejuízo das reformas econômicas e da ênfase na criação de ambiente favorável aos negócios, destaca a necessidade de enfrentamento dos *deficit* de implementação do Estado indiano, associados à reduzida coordenação intragovernamental e inadequada construção de consenso.

O paradigma da política industrial de 2012 é a China, porém incidindo numa arquitetura institucional distinta. Na Índia, ainda são expressivos o número e o papel dos ministérios setoriais. A Comissão de Planejamento permanece, assim como os PQs, mas não se sustenta em processos e fóruns diversificados para fixação das diretrizes do centro e construção do consenso. As empresas públicas subsistem com peso importante no PIB, mas não têm papel estratégico definido, e a regulação estatal é pouco efetiva para a garantia da vigência de padrões modernos de governança, além de virtualmente inexistente para a supervisão das decisões de investimento. O XII PQ indiano realça a capacidade chinesa de identificar tecnologias críticas, propondo a criação de um mecanismo para este fim. Na China, contudo, não se intenta apenas *identificar*, mas, como assinalado no XII PQ, também “expandir o tamanho do investimento governamental para a promoção de indústrias nascentes” (China, 2011b, p. 11, tradução nossa).

Além da Comissão de Planejamento, na arquitetura institucional da política industrial indiana, destacam-se o Departamento de Política Industrial e Promoção, criado em 1995, subordinado ao Ministério da Indústria e do Comércio, e o NMCC. O primeiro é responsável por ações referentes à política industrial, à propriedade intelectual, à atração de capital estrangeiro, à supervisão de diversos corpos autônomos e ao monitoramento do desempenho de diversos setores. Contudo, sua posição na hierarquia do governo e a sobrevivência de ministérios setoriais (destaque para o Ministério da Indústria Pesada e Empresas Públicas, central nos arranjos anteriores a 1991) sugerem que dispõe de alcance limitado. Já o NMCC reúne representantes de órgãos do governo, associações empresariais mais abrangentes, e personalidades empresariais e acadêmicas, para sugerir medidas e proporcionar o diálogo entre o governo e o empresariado. O diagnóstico do XII PQ assinala, no entanto, que é preciso acentuar a integração de tais organismos.

Devem ser mencionados, ainda, os bancos estatais de investimento. Diretamente ligados à indústria aparecem o Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia (Industrial Development Bank of India – IDBI) e o Banco de Desenvolvimento de Pequenas Indústrias da Índia (Small Industries Development Bank of India – Sidbi) (Colombini Neto, Zoccal e Viana, 2013). O primeiro, e mais importante, foi reestruturado em 2004 para tornar-se um banco comercial e não exclusivamente de investimento. O segundo, apesar de dispor de operações para atividades diversas

no comércio, na indústria e na agricultura, tem entre seus principais instrumentos a Sibdi Venture Capital Ltda., para apoiar empresas na área de biotecnologia, TI e engenharia, o que sugere certo viés nas linhas de financiamento.

Também na Índia, dilemas de coordenação aparecem na relação entre o governo central e as unidades subnacionais. Contudo, na China, a presença do PCC e de braços e entidades correlatas do poder central no âmbito das unidades subnacionais confere grande capacidade ao Estado para encaminhar as diretrizes da política industrial, conquanto com riscos de transbordamento. No caso indiano, o dilema é inverso, associado à baixa implementação das medidas definidas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: LEGADOS E DESAFIOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

China e Índia têm se destacado pela intensidade do crescimento econômico que experimentaram após a deflagração das reformas econômicas, que se efetivam no mesmo período em que se realiza a transição rural-urbana, acelerada na China, morosa na Índia. Conforme dados do Banco Mundial, se considerarmos os anos de 1980 e 2012, a população urbana se eleva de 21,3% para 51,8% na China, ao passo que, na Índia, de 23,0% para apenas 31,6% (World Bank, [s.d.]). Diversa, também, é a natureza do crescimento econômico chinês, liderado fundamentalmente pela indústria, enquanto na Índia é essencialmente impulsionado pelos serviços. Conforme dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (United Nations Industrial Development Organization – Unido), em 1980, o setor de serviços contribuía com 38,2% do valor agregado global da economia indiana, elevando sua participação a 57,1% em 2008, ao mesmo tempo que o setor manufatureiro acentuava apenas ligeiramente sua participação, de 14,9% para 16,4%, enquanto a agricultura declinava de 37,4% para 16,3%. Na China, a participação do setor manufatureiro no valor agregado da economia eleva-se de 22,2% em 1987 para 44,7% em 2008, os serviços crescem residualmente, de 34,3% para 35,1%, enquanto a agricultura reduz sua participação, de 29,9% para 9,2% (Unido, 2012, p. 20).¹³

Se tomarmos o mesmo período, no Brasil o peso relativo dos três setores pouco vai se alterar. Em 1980, a participação do setor de serviços no valor agregado da economia era de 64,5% e, em 2008, era de 65,9%; a participação das manufaturas declinou ligeiramente, de 21% para 19,4%, enquanto a agricultura elevava sua participação de 4,9% para 6,4% (Unido, 2012, p. 20). Em 1980 o Brasil já avançara substancialmente em sua transição rural-urbana, com 65,5% da população vivendo

13. Os valores parciais não alcançam 100%, porque são consideradas separadamente a mineração, as utilidades industriais e a construção. Conferir também os dados equivalentes, obtidos junto à Unctad, para o conjunto da década de 1990 e o século XXI, ano a ano, na tabela A.6 do apêndice.

nas cidades, porcentagem que se eleva a 84,8% em 2012 (World Bank, [s.d.]). Por essa razão, o crescimento brasileiro não dispõe hoje do impulso para o crescimento típico das fases de transição – ocorrida no Brasil entre 1950 e 1980, quando a taxa anual média de crescimento alcançou 7,5% –, tendendo a se aproximar dos níveis de crescimento *normais* de países que já a concluíram. Vale dizer que, entre as décadas de 1950 e 1980, quando o país vivia o mesmo momento transicional hoje experimentado pela China e, num ritmo mais lento, pela Índia, a participação do setor manufatureiro no PIB chegou a alcançar 33% (Unido, 2012, p. 33). Um fôlego derradeiro, típico dos padrões de crescimento verificados nos processos de transição, talvez subsista em decorrência da precariedade da infraestrutura urbana e econômica constituída ao longo da industrialização brasileira e da possibilidade de elevação da presença da população mais pobre no mercado de consumo de massas. Todavia, o alcance de padrões chineses de crescimento é uma perspectiva irrealista para o Brasil.

No Brasil, mais que na China e na Índia, a definição de políticas macroeconômicas favoráveis ao investimento produtivo, contornando as armadilhas dos juros altos e do câmbio apreciado, é um desafio importante a ser enfrentado. Além disto, tal como nos outros dois países, o dilema fundamental para o Brasil é desenvolver políticas que acentuem a capacidade de inovação dos agentes econômicos. Quais os desafios legados ao alcance destes intentos pela nossa trajetória passada? Quais os dilemas a deslindar para dotar o Estado brasileiro da capacidade para implementar políticas adequadas ao enfrentamento dos desafios colocados para as políticas industriais contemporâneas?

No *velho desenvolvimentismo*, o fechamento e a internacionalização do mercado interno, bem como o acesso fácil a tecnologias disponíveis no mercado mundial levaram as empresas nacionais a lidar com os dilemas do *custo da descoberta* sem pressões de *timing* e de exigências para a prática de engenharia reversa e a criação de inovações secundárias, comuns, respectivamente, às experiências da Coreia do Sul e da China. Ainda assim, o desenvolvimentismo brasileiro constituiu uma economia diversificada, condição primária à *integração interna* da economia nacional, embora distante das cadeias internacionais de valor, além de marcada pelo predomínio das empresas multinacionais e por expressiva concentração da renda, que acentuam as restrições à dinamização da capacidade de inovação na economia brasileira entre os empreendedores privados e ao fortalecimento de um mercado de massas. Na trajetória dos países centrais, a presença desse último operou positivamente na própria dinâmica tecnológica, estimulando as inovações para a elevação da produtividade das empresas, seja para ocupação de posições de destaque na arena competitiva, seja para contornar as pressões de custo da elevação dos salários (Furtado, 1979).

A abertura comercial, dada a pressão dos importados, estreitou o *timing* das empresas para lidar com os dilemas do *custo da descoberta*, exigindo rapidez na harmonização de novos equipamentos – na maior parte adquiridos no mercado internacional – com as matérias-primas do país e entre si (Castro, 1997; 2002). Políticas de crédito e isenções fiscais colaboram para contornar tal dilema, porém o câmbio recorrentemente sobrevalorizado, ao lado dos juros elevados, esmaece os impactos da política industrial, mesmo que esta contenha processos mais aprofundados de regressão (Bresser-Pereira, 2012). Assim, são evidentes os riscos à integração interna da economia brasileira pelo enfraquecimento de elos importantes em diversas cadeias produtivas.

A aproximação entre empresas e o sistema de ciência e tecnologia, assim como o aperfeiçoamento do ambiente regulatório, combinados à ampliação de linhas de financiamento para a inovação, têm importância para o fomento e a disseminação de uma cultura empresarial inovadora, mas não têm impacto imediato na competitividade das empresas e nas suas decisões de investimento. Instrumentos como as compras públicas tendem a ter mais efetividade, por reduzir a incerteza das empresas, a exemplo do que ficou demonstrado na atuação da Petrobras na recuperação da indústria naval, bem como na política de compras de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que elevou a participação das empresas farmacêuticas nacionais no mercado interno e no conjunto dos gastos em inovação do país. A ampliação do instrumento para outras atividades precisa, pois, ser considerada. Dados os dilemas de mobilidade urbana no Brasil, as compras públicas poderiam, por exemplo, dinamizar segmentos com maior conteúdo nacional na produção automotiva, dentro de uma perspectiva global de ampliação do peso do transporte público.

Os dilemas da política industrial brasileira, num cenário de ampliação das pressões competitivas, não se referem, contudo, à definição apenas dos melhores instrumentos de política. Além do enfrentamento do dilema cambial e dos juros, é preciso lidar com legados da trajetória desenvolvimentista que tendem a afetar de forma mais intensa que no passado a efetividade da política industrial.

A estrutura tributária brasileira é um desses legados. Constituída num cenário em que o fechamento do mercado permitia a prevalência de tributos indiretos, facilmente transferíveis aos consumidores, a estrutura tributária atual penaliza a produção, encarece os produtos, reduz a competitividade das empresas e, por seu caráter regressivo, reduz o impulso para a dinamização do mercado de consumo de massas. A existência desse mercado é uma conquista recente, ainda incipiente, cuja preservação e ampliação são fundamentais para garantir o círculo virtuoso de crescimento da renda com elevação do bem-estar e da capacidade de inovar. Não se trata, portanto, de *reduzir* a carga tributária, medida que dificulta as políticas

de transferência de renda, a universalização dos direitos sociais e a capacidade de investimento do Estado, além de induzir a esforços predatórios de elevação da competitividade. Trata-se de ampliar a tributação sobre a renda, a propriedade, o consumo conspícuo, as importações e os ganhos meramente especulativos, para elevar a competitividade das empresas, seja na disputa do mercado interno com os importados, seja no desempenho exportador.

O peso das multinacionais na estrutura industrial brasileira é outro legado que afeta o impacto das políticas de inovação. Não é possível, por certo, refazer a trajetória brasileira. Todavia, esforços no sentido do *enraizamento* das ações de P&D das multinacionais merecem destaque, bem como a atribuição de prioridade, na política de atração de investimentos, à internalização de componentes capazes de agregar valor aos produtos fabricados no Brasil.

As deficiências na infraestrutura brasileira são outro legado do *velho desenvolvimentismo*, dada a possibilidade, ausente numa economia menos protegida, de transferir ao conjunto da população seus impactos sobre o custo dos produtos. Por isso, o aumento dos investimentos públicos e privados em infraestrutura econômica e urbana, com a dinamização das PPPs, é uma iniciativa de relevo na elevação da competitividade brasileira.

Apesar dos dilemas indicados anteriormente, o *velho desenvolvimentismo* legou ao Brasil, além da estrutura industrial diversificada e do expressivo mercado interno, instituições que sobreviveram às reformas econômicas, como o BNDES e a Petrobras. Sua presença no cenário aberto pelas possibilidades de exploração do pré-sal permite vislumbrar trajetórias capazes de contornar as dificuldades do presente, minorando as sequelas no balanço de pagamentos que sempre acompanharam períodos de crescimento no país, custeando a solução de velhas pendências na área da educação e da saúde, gerando uma *janela de oportunidade* para a efetuação de escolhas, relativas ao que é possível e deve ser preservado na atual estrutura industrial, assim como ao que deve ser promovido para a ocupação de posições *centrais* em atividades potencialmente nucleares de novos paradigmas tecnológicos, como novas energias e biotecnologia. Nesse caso, pode ser importante a construção de acordos para superar certos preconceitos ideológicos, admitindo a necessidade de expandir o investimento governamental na promoção de indústrias nascentes.

A efetuação de escolhas dentro de um projeto nacional requer a criação de mecanismos permanentes de interação entre os principais atores envolvidos e a construção de consenso para suporte das iniciativas a serem desenvolvidas. Esses são, talvez, os maiores desafios da política industrial brasileira. Desde o *velho desenvolvimentismo* não se consolidaram fóruns de articulação entre o Estado e o empresariado capazes de criar confiança mútua e firmar compromissos efetivos. Ora os fóruns constituídos dispunham de caráter meramente homologatório,

ora serviam apenas à expressão cacofônica de interesses setoriais, não obstante as exceções de relevo, no Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), nas décadas de 1930 e 1940, e no CNDI, no primeiro mandato de Lula, derivadas da atuação de empreendedores políticos, do universo político e empresarial, como Vargas e Simonsen, Lula e Furlan (Diniz, 1978; Leopoldi, 2000; Delgado, 2001; De Toni, 2013). Contribuem para a pequena efetividade dos fóruns para articulação Estado-empresariado a descontinuidade das arquiteturas institucionais construídas e a baixa capacidade de arregimentação das entidades empresariais. Não há receitas prontas, mas a experiência de casos de sucesso, como a Alemanha, revela que o empoderamento das entidades, para o exercício *direto*, junto às empresas, de atividades de qualificação e negociação salarial eleva sua capacidade de arregimentação (Hall e Soskice, 2001; Delgado *et al.*, 2010). Dada a dimensão das entidades corporativas brasileiras, esse é um objetivo a ser considerado.

A definição de organismos mais permanentes de coordenação – relativamente imunes às flutuações do ciclo político, conquanto dotados de *accountability* – favorece a continuidade da formulação e a implementação da política industrial. Não obstante sua relevância na produção de diagnósticos, na formulação de propostas e na condução de programas, a experiência da ABDI sugere que tal organismo, para ter efetividade, deveria ancorar-se em agências mais robustas de implementação da política industrial, na tradição brasileira o BNDES e a Petrobras, ou situar-se próximo ao topo do aparelho de Estado.

Obstáculos à operação dos mecanismos de interlocução com o empresariado e de implementação da política industrial aparecem, contudo, além do desenho institucional. No Brasil, o peso das multinacionais, a atuação desimpedida e os ganhos elevados do capital financeiro (para o qual se inclinam os industriais diante de dificuldades percebidas em suas atividades convencionais) conferem grande influência no sistema de comunicação a formulações contrárias às políticas industriais, de viés neoliberal. Por isso, tal como apontado no Plano Manufatureiro indiano de 2012, é importante comunicar os objetivos e os projetos da política industrial à mais ampla audiência. Na condução da política industrial brasileira, esse é um desafio a enfrentar e a vencer, se o objetivo é construir um projeto nacional de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- AGARWAL, M.; WHALLEY, J. **The 1991 reforms, Indian economic growth, and social progress**. Cambridge, United States: NBER, 2013. (Working Paper, n. 19024). Disponível em: <<http://goo.gl/XhK2jZ>>. Acesso em: 3 fev. 2014.
- AGENOR, P. R.; CANUTO, O.; JELENIC, M. **Avoiding middle-income growth traps**. Washington: World Bank, Nov. 2012. (Economic Premise, n. 98). Disponível em: <<http://goo.gl/bwYdcn>>. Acesso em: 10 maio 2013.
- ALBUQUERQUE, E. **Sistemas de inovação, acumulação científica nacional e o aproveitamento de “janelas de oportunidade”**: notas sobre o caso brasileiro. 1995. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.
- ALMEIDA JÚNIOR, M. **Desafios da real política industrial brasileira no século XXI**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INCT-PPED: PROMOVENDO RESPOSTAS ESTRATÉGICAS À GLOBALIZAÇÃO. Rio de Janeiro: INCT-PPED, 3-6 nov. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/9sHXJg>>. Acesso em: 7 nov. 2009.
- AMSDEN, A. **The rise of “the rest”**: challenges to the West from late-industrializing economies. New York: Oxford University Press, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2003.
- _____. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: MDIC, 2004. Disponível em: <goo.gl/LS0kPo>. Acesso em: 7 jul. 2005.
- _____. **Acompanhamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: MDIC, 2005. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/polIndustrial/MedidasPoIndus-livreto.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2005.
- _____. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Brasília: ABDI, 2008.
- _____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/fBDbc>>. Acesso em: 10 nov. 2012.
- _____. **Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio exterior**. Brasília: ABDI, 2011a. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/livroBrasilMaior.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2014.
- _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Plano Brasil Maior**. Brasília: MDIC, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/78SSRR>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. **Brasil Maior**: balanço executivo – 2 anos. Brasília: ABDI, ago. 2013a. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/PBM%20-%20Balan%C3%A7o_.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. **Economia brasileira em perspectiva**. Brasília: MF, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/A9tnQP>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. **A crise do Estado**. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. Baixo crescimento, ideologia e pensamento. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ycKXbC>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

BRØDSGAARD, K. E. Politics and business group formation in China: the party in control? **The China Quarterly**, v. 211, set. 2012.

BURLAMAQUI, L. **Global finance and Chinese financial development**: the emergence of a State led model of globally financial governance. 2. ed. Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado. (Draft for Ipea China Project).

CASTRO, A. B. O Plano Real e o reposicionamento das empresas. In: VELLOSO, J. P. (Coord.). **Brasil**: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

_____. A rica fauna da política industrial e a sua nova fronteira. **Revista Brasileira de Inovação**, São Paulo, v. 1, n. 2, 2002.

_____. Brasil: desenvolvimento renegado. In: CASTRO, A. C.; CASTRO, L. B. (Org.). **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico**: reflexões de Antônio Barros de Castro sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Campus, 2012.

CHINA. **Catalogue for the guidance of foreign investment industries**. Beijing: Mofcom, 1995. Disponível em: <<http://www.jus.uio.no/lm/china.guidance.of.foreign.investment.industries.catalogue.1995/>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **Report on the outline of the Tenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development**. 2001. Disponível em: <http://www.gov.cn/english/official/2005-07/29/content_18334.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. **Guidance catalog for foreign investment (2002/3/11)**. Beijing: Mofcom, 2002. Disponível em: <<http://www.chinaconsulatesf.org/eng/kj/zyxx/t43951.htm>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **Catalogue for the guidance of foreign investment industries**. Beijing: Mofcom, 2004. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/policyrelease/gazette/200505/20050500093692.html>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **The 11th five-years plan.** 2006a. Disponível em: <http://english.gov.cn/special/115y_ip.htm>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. **Wen explains proposal on 11th 5-year plan.** 2006b. Disponível em: <http://english.gov.cn/2005-10/20/content_80097.htm>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. **Catalogue of industries for guiding foreign investment (revised 2007):** comparative analysis of the catalogues of industries for guiding foreign investment. Beijing: Mofcom, 2007. Disponível em: <http://www.junhe.com/en/law_muluZDDetail.asp?menu=4&id=22>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **Catalogue for the guidance of foreign investment industries.** Beijing: Mofcom, 2011a. (Amended in 2011). Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/aaa/201203/20120308027837.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **Twelfth guideline (2011-2015).** 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/XI5XmJ>>. Acesso em: 6 abr. 2013.

CHINA publishes first industrial restructuring plan. **Xinhuanet**, 18 Jan. 2012. Disponível em: <goo.gl/PFO954>.

COLOMBINI NETO, I. D.; ZOCCAL, G.; VIANA, M. T. **Os bancos de desenvolvimento nos BRICS.** Rio de Janeiro: Ibase, 2013.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J. P. (Coord.). **Brasil: desafios de um país em transformação.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

DALHMAN, C.; FRISCHTAK, C. National systems of supporting technical advance in industry: the Brazilian experience – The U.S. National Innovation System. In: NELSON, R. (Ed.). **National innovation systems: a comparative analyses.** New York: Oxford University Press, 1993.

DE TONI, J. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula:** a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DEDECCA, C. S. **Brasil e México:** racionalização econômica e emprego. Campinas: Unicamp, 1997. (Cadernos do Cesit).

DELGADO, I. G. **Previdência social e mercado no Brasil:** a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001.

_____. Empresariado e política industrial no governo Lula. In: PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento:** a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

_____. Desenvolvimento, empresariado e política industrial no Brasil. In: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, M. A.; IGLECIAS, W. (Org.). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil**: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura, 2010, p. 115-141.

_____. **Política industrial na China, na Índia e no Brasil**: legados, dilemas de coordenação e perspectivas. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2059).

DELGADO, I. G. *et al.* Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, 2010.

_____. **Política industrial de países selecionados** – Brasil, Rússia, Índia e China (BRICS): uma análise ancorada na abordagem das variedades de capitalismo. Brasília: ABDI, set. 2011. (Política Industrial Comparada, v. 10). Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/livro_brics_sintese_final.pdf>.

DINIZ, E. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.

FAN, C. C. China's eleventh five-year plan (2006-2010): from "getting rich first" to "common prosperity". **Eurasian Geography and Economics**, v. 47, n. 6, p. 708-723, 2006. Disponível em: <<http://www.sscnet.ucla.edu/geog/downloads/597/300.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2013.

FELIPE, J.; ABDON, J.; KUMAR, U. **Tracking the middle-income trap**: what is it, who is in it, and why? New York: Levy Economics Institute, 2012. (Working Paper, n. 715). Disponível em: <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_715.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Por que reindustrializar o Brasil**. São Paulo: Fiesp, 2013. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=102974%E2%80%8E>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

FIORI, J. L. **A crise do Estado**: uma hipótese preliminar. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1985.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment: business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. *et al.* (Ed.). **Technical change and economic theory**. London; New York: Pinter Publishers, 1988.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7. ed. São Paulo: Nacional, 1979.

GOLDMAN, M. A. Era de reformas pós-Mao e epílogo: a China no início do século XXI. *In*: FAIRBANKS, J. K.; GOLDMAN, M. **China: uma nova história**. 2. ed. Porto Alegre: LPM, 2007.

HALL, P.; SOSKICE, D. **Varieties of capitalism**. New York: Oxford University Press, 2001.

HAUSSMAN, R.; RODRIK, D. **Economic development as self-discovery**. Cambridge, United States: Harvard University, Apr. 2003. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.116.8525&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 5 maio 2013.

HEADEY, D.; KANBUR, R.; ZHANG, X. China's growth strategies. *In*: KANBUR, R.; ZHANG, X. **Governing growth in China: equity and institutions**. United States: Routledge, 2008. Disponível em: <<http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/China'sGrowthStrategies.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2013.

HEILMANN, S. **Experimentation under hierarchy: policy experiments in the reorganization of China's State sector, 1978-2008**. Cambridge, United States: Harvard University, 2008. (CID Working Paper, n. 172). Disponível em: <<http://goo.gl/bqjLT>>. Acesso em: 17 maio 2013. Mimeographed.

HEILMANN, S.; SHIH, L. **The rise of industrial policy in China, 1978-2012**. Cambridge, United States: Harvard-Yenching Institute, 2013. (Working Paper Series). Disponível em: <<http://goo.gl/hIFvti>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries Históricas** – taxa de investimento. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN36>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDO PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Dez pontos para o Brasil crescer mais**. São Paulo: Iedi, 2013. (Carta Iedi, n. 573). Disponível em: <<http://goo.gl/KG7g4g>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

INDIA. **9th Five Year Plan**. New Delhi: Planning Commission, 1998a. v. 1. Disponível em: <<http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/welcome.html>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

_____. **9th Five Year Plan**. New Delhi: Planning Commission, 1998b. v. 2. Disponível em: <<http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/welcome.html>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

_____. **Five Year Plan (2002-2007)** – dimensions and strategies. New Delhi: Planning Commission, 2002a. Disponível em: <http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/10th/volume1/10th_vol1.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

_____. **Five Year Plan (2002-2007)** – sectoral policies and programmes. New Delhi: Planning Commission, 2002b. Disponível em: <http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/10th/volume2/10th_vol2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. **The National Strategy for Manufacturing**. New Delhi: NMCC, 2006. Disponível em: <http://nmcc.nic.in/pdf/strategy_paper_0306.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Eleventh Five Year Plan (2007-12)** – inclusive growth. New Delhi: Planning Commission, 2007a. v. 1. Disponível em: <http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/11th/11_v1/11th_vol1.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. **Eleventh Five Year Plan (2007-12)** – agriculture, rural development, industry, services, and physical infrastructure. New Delhi: Planning Commission, 2007b. v. 3. Disponível em: <http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/11th/11_v3/11th_vol3.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

_____. **Report of the committee on unorganised sector statistics**. New Delhi: NSC, 2012a. Disponível em: <http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/nsc_report_un_sec_14mar12.pdf?status=1&menu_id=199>. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Twelfth Five Year Plan (2012-2017)** – faster, more inclusive and sustainable growth. New Delhi: Planning Commission, 2012b. Disponível em: <http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/12th/pdf/12fyp_vol1.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

_____. **Twelfth Five Year Plan (2012-2017)**: economic sectors. New Delhi: Planning Commission, 2012c. Disponível em: <http://planningcommission.gov.in/plans/planrel/fiveyr/12th/pdf/12fyp_vol2.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

_____. **The manufacturing plan**: strategies for accelerating growth of manufacturing in India in the 12th Five Year Plan and beyond. New Delhi: Planning Commission, 2012d. Disponível em: <http://planningcommission.gov.in/aboutus/committee/strgrp12/str_manu0304.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

INVESTMENT in China FAQ. **CHINA.ORG.CN**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/features/investment/36684.htm>>. Acesso em: 20 out. 2013.

JALONEN, H.; LEHTONEN, A. **Uncertainty in the innovation process**. *In*: EUROPEAN CONFERENCE ON INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP, 15-16. Aberdeen: Robert Gordon University, 2011. Disponível em: <http://www.virtuproject.fi/wp-content/uploads/2011/02/ECIE2011_Jalonen_Lehtonen_Uncertainty_in_the_innovation_process.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

KENNEDY, S. Fragmented influence: business lobbying in China in comparative perspective. *In*: KENNEDY, S. (Ed.). **Beyond the Middle Kingdom: comparative perspectives on China's capitalist transformation**. California: Stanford University Press, 2011. p. 113-135.

KIM, L. **Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico na Coreia**. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

KOCHHAR, K. *et al.* **India's pattern of development: what happened, what follows?** Cambridge, United States: NBER, 2006. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w19024>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

KOTWAL, A.; RAMASWAMI, B.; WADHWA, W. **Economic liberalization and Indian economic growth: what's the evidence?** Durham: Bread, 2010. (Working Paper, n. 294). Disponível em: <<https://ipl.econ.duke.edu/bread/papers/working/294.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

KUPFER, D. Renda média: armadilha ou percalço. **Valor Econômico**, São Paulo, 2013.

LAWRENCE, S. V.; MARTIN, M. F. **Understanding China's political system**. Washington: CRS Report for Congress, 2013.

LEME, M. S. **A ideologia dos industriais brasileiros (1819-1945)**. Petrópolis: Vozes, 1978.

LEVIN, R. C. *et al.* Appropriating the returns from industrial research and development. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 3, p. 783-831, 1987.

LEOPOLDI, M. A. **Política e interesses**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LING, C.; NAUGHTON, B. **The emergence of Chinese techno-industrial policy: from megaprojects to strategic emerging industries, 2003-2011**. *In*: INAUGURAL WORKSHOP OF SPIDERWEB. Rio de Janeiro: INCT/PPED, 2013. Disponível em: <http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf/Chen_Ling_and_BarryW_Naughton.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

LIU, X.; CHENG, P. **Is China's indigenous innovation strategy compatible with globalization?** Hawaii: East-West Center, 2011. (Policy Studies, n. 61). Disponível em: <<http://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/ps061.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2013.

LUNDVALL, B. A. Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. In: DOSI, G. *et al.* **Technical change and economic theory**. London; New York: Pinter Publishers, 1988.

MAZUMDAR, S. The corporate sector and Indian industrialisation: a historical perspective. In: HASHIM, S. R. *et al.* **Indian industrial development and globalization: essays in honour of professor S. K. Goyal**. New Delhi: Academic Foundation/Isid, 2009. p. 194-236.

MCGREGOR, J. **China's drive for 'indigenous innovation': a web of industrial policies**. Washington: Chamber of Commerce of the United States of America, 2010. Disponível em: <<http://www.uschamber.com/reports/chinas-drive-indigenous-innovation-web-industrial-policies>>. Acesso em: 23 maio 2013.

MENDONÇA DE BARROS, J. R.; GOLDSTEIN, L. Reestruturação industrial: três anos de debates. In: VELLOSO, J. P. (Coord.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

MILLER, A. **The CCP Central Committee's leading small groups**. Stanford: Hoover Institution/Stanford University, 2008. (China Leadership Monitor, n. 26). Disponível em: <<http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor>>. Acesso em: 20 maio 2013.

MOOIJ, J. Introduction. In: _____. (Ed.). **The politics of economic reforms in India**. New York; New Delhi: Sage Publications, 2005. p. 1-22.

NAUGHTON, B. J. The State asset comission: a powerful new government body. **China Leadership Monitor**, n. 8, Oct. 2003. Disponível em: <<http://www.hoover.org/research/state-asset-commission-powerful-new-government-body>>. Acesso em: 14 maio 2013.

_____. **The Chinese economy: transitions and growth**. Cambridge, United States: MIT Press, 2007a.

_____. The assertive center: Beijing moves against local government control of land. **China Leadership Monitor**, n. 20, Feb. 2007b. Disponível em: <<http://www.hoover.org/research/assertive-center-beijing-moves-against-local-government-control-land>>. Acesso em: 20 maio 2013.

_____. Strengthening the center, and premier Wen Jiabao. **China Leadership Monitor**, n. 21, July 2007c. Disponível em: <<http://www.hoover.org/research/strengthening-center-and-premier-wen-jiabao>>. Acesso em: 20 maio 2013.

_____. Sasac and rising corporate power in China. **China Leadership Monitor**, n. 24, Mar. 2008. Disponível em: <<http://www.hoover.org/research/sasac-and-rising-corporate-power-china>>. Acesso em: 14 maio 2013.

_____. Understanding the Chinese stimulus package. **China Leadership Monitor**, n. 28, May 2009. Disponível em: <<http://www.hoover.org/research/understanding-chinese-stimulus-package>>. Acesso em: 10 set. 2013.

NOLAN, P. **China and the global business revolution**. London: Palgrave, 2001.

NOLAN, P.; ZHANG, J. **The challenge of globalization for large Chinese firms**. Geneva: Unctad, 2002. (Discussion Papers, n. 162). Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/dp_162.en.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2013.

PANAGARIYA, A. **Indian economy: retrospect and prospect**. Canberra: Productivity Commission, 2013. (Richard Snape Lecture). Disponível em: <http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/128956/snape-2013-panagariya.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

PATHAK, B. **Industrial policy of India: changing facets**. New Delhi: Deep and Deep Publications, 2007.

PEARSON, M. Variety within and without: the political economy of Chinese regulation. In: KENNEDY, S. (Ed.). **Beyond the Middle Kingdom: comparative perspectives on China's capitalist transformation**. California: Stanford University Press, 2011. p. 25-43.

PEREZ, C.; SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, G. *et al.* (Ed.). **Technical change and economic theory**. London: Pinter Publishers, 1988.

PROENÇA, A. *et al.* **Tecnologia e competitividade em setores básicos da indústria chinesa: estudos de caso**. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 2011. v. 1.

QU, B.; LI, Y. China's financial development under Hu-Wen's leadership: the unfinished revolution. In: CHENG, J. **A new stage of development for a emerging superpower**. Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 2012. p. 319-356.

ROBERTSON, P. E.; YE, L. **On the existence of a middle income trap**. Stockholm: SSE, 2013. (SSRN Papers). Disponível em: <<http://www.hhs.se/SCERI/SeminarsConferences/Documents/On%20the%20Existence%20of%20a%20Middle%20Income%20Trap.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2013.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge, United States: Harvard University, 2004. Disponível em: <www.ksg.harvard.edu/rodrik/>. Acesso em: 5 jul. 2011.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. **From ‘Hindu growth’ to productivity surge: the mystery of the Indian growth transition**. (Working Paper, n. 10376). Cambridge, United States: NBER, Mar. 2004. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10376>>.

SAICH, T. **Governance and politics of China**. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

SANTOS, C. H. M. dos; GOUVÊA, R. R. **Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008-2014)**. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

SCHNEIDER, B. R. **Varieties of semi-articulated capitalism in Latin America**. Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago. Chicago: Northwestern University, 2004. Disponível em: <http://dss.ucsd.edu/~mnaoi/page4/POLI227/files/page1_34.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2013.

SILVEIRA, C. E. F. Tecnologia e competitividade na economia brasileira. *In*: COSTA, C. A. N.; ARRUDA, C. (Org.). **Em busca do futuro: a competitividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SINGH, A. **The past, present and future of industrial policy in India: adapting to the changing domestic and international environment**. Cambridge, United States: University of Cambridge, 2008. (Working Paper, n. 376). Disponível em: <<http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP376.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TIRONI, L. F.; CRUZ, B. O. **Inovação incremental ou radical: há motivos para diferenciar? Uma abordagem com dados da Pintec**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1360). Disponível em: <<http://goo.gl/9GK1B>>.

UNIDO – UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. **Structural change, poverty reduction and industrial policy in the BRICS**. Vienna: Unido, 2012. Disponível em: <http://institute.unido.org/documents/M1_Home/BRICS_report.pdf>. Acesso em: 24 maio 2013.

VELASCO E CRUZ, S. **Reformas econômicas em perspectiva comparada: o caso indiano**. São Paulo: Cedec, set. 2005a. (Cadernos Cedec, n. 78). Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD78.pdf>. Acesso em: 9 out. 2012.

_____. Reformas econômicas na Índia: discurso e processo. **Economia Política Internacional**: análise estratégica, n. 7, 2005b. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/ReformaseconomicasnaIndia.pdf>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. **Gigante precavido**: reflexões sobre as estratégias de desenvolvimento e a política externa do Estado indiano. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 3. Rio de Janeiro: Funag, 2008. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/Giganteprecavido.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2013.

WADE, R. Introduction to the 2003 edition. In: _____. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 2003. p. xiii-liv. Disponível em: <<http://press.princeton.edu/titles/4724.html>>.

WEISS, L. **Crossing the divide**: from the military-industrial to the development-procurement complex. San Francisco, 2008. Disponível em: <<http://www.greattransformations.org/21st-century-economics/building-on-success/working-papers/Weiss-TP-Final-Sept%2029.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2013.

WORLD BANK. **World DataBank** – world development indicators. Washington: The World Bank, [s.d.]. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

APÊNDICE

TABELA A.1

Produto interno bruto (PIB) total e *per capita* (1990 e 2000-2013)

(Em US\$)¹

Ano	Brasil		China		Índia	
	Total	<i>Per capita</i>	Total	<i>Per capita</i>	Total	<i>Per capita</i>
Década de 1990 (média)	616.046,70	3.803,46	709.955,70	584,47	360.027,30	385,64
2000	644.734,00	3.696,33	1.198.477,00	945,60	474.570,00	461,11
2001	554.185,00	3.133,16	1.324.814,00	1.038,04	492.736,00	470,17
2002	506.043,00	2.822,49	1.453.833,00	1.131,80	522.715,00	491,24
2003	552.383,00	3.041,20	1.640.961,00	1.269,83	618.186,00	572,13
2004	663.734,00	3.609,73	1.931.646,00	1.486,02	721.589,00	657,52
2005	882.043,00	4.742,50	2.256.919,00	1.726,05	834.218,00	748,85
2006	1.089.255,00	5.795,20	2.712.917,00	2.063,87	949.117,00	839,93
2007	1.366.854,00	7.201,62	3.494.235,00	2.644,56	1.238.478,00	1.080,70
2008	1.653.538,00	8.632,72	4.519.951,00	3.403,53	1.223.206,00	1.052,67
2009	1.622.311,00	8.395,03	4.990.526,00	3.739,62	1.365.343,00	1.158,91
2010	2.142.905,00	10.992,27	5.930.393,00	4.422,66	1.710.997,00	1.432,25
2011	2.474.635,00	12.583,64	7.321.986,00	5.434,36	1.872.846,00	1.546,55
2012	2.253.090,00	11.358,54	8.221.015,00	6.071,47	1.841.717,00	1.500,76
2013	2.190.218,00	10.957,61	8.939.327,00	6.569,35	1.758.216,00	1.414,11

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI) – World Economic Outlook Database. Disponível em: <<http://goo.gl/CxXh3O>>. Acesso em: out. 2013.

Nota: ¹ Ano-base 2011.

TABELA A.2

Crescimento do PIB total e do PIB *per capita* a preços constantes (1990 e 2000-2013)

(Em %)

Ano	Brasil		China		Índia	
	Total	<i>Per capita</i>	Total	<i>Per capita</i>	Total	<i>Per capita</i>
Década de 1990 (média)	1,66	3,88	10,00	60,77	5,63	14,67
2000	4,31	2,82	8,43	7,61	4,03	2,11
2001	1,31	-0,09	8,30	7,55	5,22	3,33
2002	2,66	1,28	9,08	8,38	3,77	2,20
2003	1,15	-0,16	10,03	9,37	8,37	6,72
2004	5,71	4,42	10,09	9,44	7,86	6,20

(Continua)

(Continuação)

Ano	Brasil		China		Índia	
	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita
2005	3,16	1,99	11,31	10,66	9,29	7,66
2006	3,96	2,87	12,68	12,08	9,26	7,72
2007	6,09	5,06	14,16	13,57	9,80	8,27
2008	5,17	4,21	9,64	9,08	3,89	2,46
2009	-0,33	-1,21	9,21	8,68	8,48	6,99
2010	7,53	6,60	10,45	9,92	10,55	9,02
2011	2,73	1,84	9,30	8,78	6,33	4,89
2012	0,87	0,00	7,70	7,17	3,24	1,87
2013	2,54	1,76	7,60	7,07	3,80	2,45

Fonte: FMI – World Economic Outlook Database. Disponível em: <<http://goo.gl/CxXh3O>>. Acesso em: out. 2013.

TABELA A.3

Formação bruta de capital fixo (1990 e 2000-2011)

(Em % do PIB total)

Ano	País					
	Brasil	China	Índia	Coreia do Sul	Alemanha	Estados Unidos
Década de 1990 (média)	18,47	31,70	24,75	34,68	22,18	17,68
2000	16,80	34,27	23,43	30,04	21,50	20,00
2001	17,03	34,63	24,24	28,84	20,10	19,33
2002	16,39	36,22	24,40	28,67	18,41	18,22
2003	15,28	39,15	25,86	29,31	17,81	18,17
2004	16,10	40,50	29,98	29,17	17,42	18,77
2005	15,94	39,67	31,45	28,93	17,32	19,48
2006	16,43	39,58	32,45	28,71	18,10	19,66
2007	17,44	39,10	33,99	28,61	18,48	18,91
2008	19,11	40,67	33,63	29,41	18,62	17,77
2009	18,07	45,24	33,42	28,86	17,29	15,15
2010	19,46	45,57	32,50	28,13	17,50	14,41
2011	19,28	46,23	32,31	27,44	18,19	14,66

Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (Unctad) – Unctad Statistics. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>>. Acesso em: nov. 2013.

TABELA A.4
Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (1990 e 2000-2012)

Ano	País					
	Brasil	China	Índia	Coreia do Sul	Alemanha	Estados Unidos
1990	0,59	0,495	0,41	0,749	0,803	0,878
2000	0,669	0,59	0,463	0,839	0,87	0,907
2005	0,699	0,637	0,507	0,875	0,901	0,923
2006	0,704	0,65	0,515	0,882	0,905	0,926
2007	0,71	0,662	0,525	0,89	0,907	0,929
2008	0,716	0,672	0,533	0,895	0,909	0,931
2009	0,719	0,68	0,54	0,898	0,914	0,93
2010	0,726	0,689	0,547	0,905	0,916	0,934
2011	0,728	0,695	0,551	0,907	0,919	0,936
2012	0,73	0,699	0,554	0,909	0,92	0,937

Fonte: United Nations Development Programme (UNDP) – Human Development Index (HDI). Disponível em: <<http://goo.gl/u6mjim>>. Acesso em: out. 2013.

TABELA A.5
Índice de Gini (1992-2010)

Ano	País					
	Brasil	China	Índia	Coreia do Sul	Alemanha	Estados Unidos
1992-1994	60,8	35,5	30,82	-	-	-
1995-1997	60,53	35,7	-	-	-	-
1998-2000	59,78	39,23	-	31,59	28,31	40,81
2001	60,13	-	-	-	-	-
2002	59,42	42,59	-	-	-	-
2003	58,78	-	-	-	-	-
2004	57,68	-	-	-	-	-
2005	57,42	42,48	33,38	-	-	-
2006	56,77	-	-	-	-	-
2007	55,89	-	-	-	-	-
2008	55,07	42,63	-	-	-	-
2009	54,69	42,06	-	-	-	-
2010	-	-	33,9	-	-	-

Fonte: Banco Mundial – Poverty and Inequality Database. Disponível em: <<http://goo.gl/647KNW>>. Acesso em: out. 2013.
Obs.: Quando a seleção é equivalente a um intervalo de tempo, o dado é referente ao último ano disponível.

TABELA A.6

Participação da indústria no PIB (1990 e 2000-2011)

(Em %)

Ano	País					
	Brasil	China	Índia	Coreia do Sul	Alemanha	Estados Unidos
Década de 1990 (média)	23,91	39,73	21,68	29,35	26,68	21,34
2000	22,21	40,35	20,66	31,62	25,23	18,36
2001	21,61	39,74	19,98	29,99	24,92	17,22
2002	21,77	39,42	20,60	29,56	24,42	16,90
2003	23,16	40,45	20,22	29,13	24,55	16,70
2004	25,02	40,97	20,42	30,88	25,05	17,05
2005	24,38	41,76	20,49	30,61	25,23	17,02
2006	24,02	42,21	20,90	30,19	26,09	17,06
2007	22,95	41,58	20,78	30,25	26,42	16,92
2008	23,00	41,48	20,05	30,02	25,93	16,75
2009	21,58	39,67	19,58	30,41	23,33	15,69
2010	22,42	40,03	19,22	33,07	25,26	16,45
2011	21,75	39,99	18,26	33,84	26,21	16,30

Fonte: Unctad – Unctad Statistics. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>>. Acesso em: nov. 2013.

TABELA A.7

Gastos em inovação como proporção do PIB (1990 e 2000-2011)

(Em %)

Ano	País					
	Brasil	China	Índia	Coreia do Sul	Alemanha	Estados Unidos
Média (década de 1990)	-	0,66	0,68	2,37	2,28	2,59
2000	1,02	0,90	0,75	2,30	2,47	2,71
2001	1,04	0,95	0,73	2,47	2,47	2,72
2002	0,98	1,07	0,71	2,40	2,50	2,62
2003	0,96	1,13	0,71	2,49	2,54	2,61
2004	0,90	1,23	0,74	2,68	2,50	2,55
2005	0,97	1,32	0,78	2,79	2,51	2,59
2006	1,01	1,39	0,77	3,01	2,54	2,65
2007	1,10	1,40	0,76	3,21	2,53	2,72
2008	1,11	1,47	-	3,36	2,69	2,86
2009	1,17	1,70	-	3,56	2,82	2,91
2010	1,16	1,76	-	3,74	2,80	2,83
2011	-	1,84	-	-	2,84	2,77

Fonte: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – Unesco Institute of Statistics. Disponível em: <<http://goo.gl/0y6RWJ>>. Acesso em: nov. 2013.

TABELA A.8

Distribuição dos gastos em inovação: empresas, setor público, estrangeiros e outros¹ (1990 e 2000-2011)

(Em %)

Ano	País											
	Brasil				China				Índia			
	Empresas	Setor público	Estrangeiros	Outros	Empresas	Setor público	Estrangeiros	Outros	Empresas	Setor público	Estrangeiros	Outros
Década de 1990 (média)	-	-	-	-	-	-	-	-	24,43	75,57	-	0,00
2000	44,70	54,10	-	1,20	57,60	33,40	2,70	6,30	18,00	82,00	-	0,00
2001	43,80	54,80	-	1,40	-	-	-	-	19,30	80,70	-	0,00
2002	45,00	53,30	-	1,70	-	-	-	-	19,30	80,70	-	0,00
2003	43,80	54,20	-	2,00	60,10	29,90	1,90	8,10	22,30	77,70	-	0,00
2004	44,50	53,50	-	2,00	65,70	26,60	1,30	6,40	25,00	75,00	-	0,00
2005	48,30	49,70	-	2,00	67,00	26,30	0,90	5,80	30,40	69,60	-	0,00
2006	48,20	49,90	-	1,90	69,10	24,70	1,60	4,60	32,10	67,90	-	0,00
2007	45,60	52,10	-	2,30	70,40	24,60	1,30	3,70	33,90	66,10	-	0,00
2008	45,50	52,30	-	2,20	71,70	23,60	1,20	3,50	-	-	-	-
2009	46,30	51,60	-	2,10	71,70	23,40	1,30	3,60	-	-	-	-
2010	45,40	52,70	-	1,90	71,70	24,00	1,30	3,00	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	73,90	21,70	1,30	3,10	-	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Ano	País											
	Coreia do Sul				Alemanha				Estados Unidos			
	Empresas	Setor público	Estrangeiros	Outros	Empresas	Setor público	Estrangeiros	Outros	Empresas	Setor público	Estrangeiros	Outros
Década de 1990 (média)	71,63	23,50	0,10	4,78	62,18	35,23	2,25	0,35	64,65	30,85	-	4,50
2000	72,40	23,90	0,10	3,60	66,00	31,40	2,10	0,50	69,40	25,80	-	4,80
2001	72,50	25,00	0,50	2,00	65,70	31,40	2,50	0,40	67,70	27,20	-	5,10
2002	72,20	25,40	0,40	2,00	65,50	31,60	2,40	0,50	65,20	29,10	-	5,70
2003	74,00	23,90	0,40	1,70	66,30	31,20	2,30	0,20	64,30	30,00	-	5,70
2004	75,00	23,10	0,50	1,40	66,60	30,50	2,50	0,40	63,70	30,90	-	5,40
2005	75,00	23,00	0,70	1,30	67,60	28,40	3,70	0,30	63,70	29,80	-	6,50
2006	75,40	23,10	0,30	1,20	68,30	27,50	3,80	0,40	64,30	29,90	-	5,80
2007	73,70	24,80	0,20	1,30	68,10	27,50	4,00	0,40	64,90	29,10	-	6,00
2008	72,90	25,40	0,30	1,40	67,30	28,40	4,00	0,30	63,70	30,20	-	6,10
2009	71,10	27,40	0,20	1,30	66,10	29,80	3,80	0,30	61,00	32,50	-	6,50
2010	71,80	26,70	0,20	1,30	65,60	30,30	3,90	0,20	61,00	32,50	-	6,50
2011	-	-	-	-	-	-	-	-	60,00	33,40	-	6,60

Fonte: Unesco – Unesco Institute of Statistics. Disponível em: <<http://goo.gl/0y6RWJ>>. Acesso em: nov. 2013.

Nota: ¹ Referente a 5% dos gastos totais em inovação.

TABELA A.9

Patentes no European Patent Office (EPO) e no United States Patent and Trademark Office (Uspto): aplicações¹ (1990 e 2000-2011)
(Em %)

Ano	País											
	Brasil		China		Índia		Coreia do Sul		Alemanha		Estados Unidos	
	EPO	Uspto	EPO	Uspto	EPO	Uspto	EPO	Uspto	EPO	Uspto	EPO	Uspto
Década de 1990 (média)	0,08	0,06	0,09	0,09	0,07	0,07	0,63	1,88	19,20	6,78	29,37	52,87
2000	0,10	0,07	0,28	0,25	0,15	0,18	1,09	2,23	18,98	6,28	27,51	53,00
2001	0,12	0,07	0,36	0,32	0,24	0,28	1,43	2,95	19,12	6,21	27,57	52,67
2002	0,11	0,07	0,49	0,46	0,38	0,38	1,99	3,66	18,52	5,77	28,04	52,68
2003	0,14	0,07	0,67	0,62	0,42	0,40	2,71	4,71	17,99	5,63	27,51	51,22
2004	0,14	0,08	0,76	0,79	0,40	0,44	3,43	5,08	17,68	5,76	27,21	50,08
2005	0,15	0,06	1,23	1,26	0,44	0,47	3,81	5,75	17,78	5,48	27,38	48,94
2006	0,17	0,08	1,38	1,59	0,43	0,54	3,86	6,53	18,02	5,18	25,75	48,06
2007	0,20	0,08	1,81	1,88	0,48	0,61	3,52	5,57	18,60	4,60	24,09	49,77
2008	0,23	-	2,15	-	0,56	-	3,16	-	18,46	-	23,95	-
2009	0,20	-	3,09	-	0,64	-	3,74	-	18,37	-	23,20	-
2010	0,22	-	3,70	-	0,72	-	3,69	-	18,50	-	22,28	-
2011	-	-	-	-	-	-	-	-	18,47	-	21,63	-

Fonte: Eurostat. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database>. Acesso em: nov. 2013.

Nota: ¹ Proporção sobre o total de patentes requeridas.

POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA E CAPACIDADES ESTATAIS NOS BRICs¹

Carlos Henrique Vieira Santana

1 INTRODUÇÃO

Uma das dimensões mais relevantes da infraestrutura para compreensão das capacidades estatais dos países que formam os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) é certamente a das políticas energéticas. Isto decorre tanto da importância geopolítica associada à segurança de abastecimento dos países quanto do instrumento de amortecimento macroeconômico e social, a exemplo do papel que os preços dos insumos de energia podem desempenhar para moderar as oscilações inflacionárias, os impactos nas contas públicas, a dimensão distributiva e suas repercussões sobre as coalizões políticas. A indústria de energia atravessou nos últimos vinte anos um processo de desverticalização – ou seja, descentralização dos mecanismos decisórios da cadeia de produção –, caracterizado pela privatização mais ou menos abrangente em um ou mais dos elos de geração, transmissão e distribuição. Este processo de desinvestimento estatal implicou a perda relativa da capacidade de coordenação das políticas de energia nos BRICs nos anos 1990.

As pretensões de crescimento econômico entre os países dos BRICs, no entanto, transformaram a oferta de energia numa questão politicamente sensível e obrigaram os governos a formularem estratégias coordenadas para garantir seu fornecimento estável. A partir dos anos 2000, ainda sob os reflexos da crise financeira do fim dos anos 1990, todos os países do grupo dos BRICs inverteram parcialmente a tendência de descentralização decisória, buscando criar instrumentos de coordenação. Enquanto a Rússia é uma grande exportadora de *commodities* energéticas, Brasil, Índia e China são importadores de insumos energéticos, como carvão, gás, petróleo e seus derivados. Apesar de estes países terem posições distintas em relação às suas necessidades de energia, todos eles mantiveram instrumentos de regulação e participação significativa de empresas estatais no setor, além de dependerem significativamente da receita destas empresas para garantir um bom desempenho das contas públicas e do crescimento econômico. O setor de infraestrutura energética cumpriu, dessa forma, importante papel como instrumento

1. Este capítulo é uma versão modificada de Santana (2015). O autor agradece a Renato Boschi, Alexandre Gomide, Maurício Muniz, Walcler Mendes Jr. e Andrea Ribeiro os comentários e críticas, aos entrevistados durante a pesquisa de campo na Rússia e Índia, bem como aos pareceristas anônimos e demais colegas envolvidos no projeto de pesquisa. Os possíveis equívocos são de responsabilidade do autor.

de capacidade estatal, sem o qual seria muito difícil entender a recente trajetória de crescimento desses países.

O estudo sobre a infraestrutura energética dos BRICs envolve avaliação não somente das condições físicas da capacidade, como também das condições de financiamento e sustentação burocrática. Os empreendimentos de infraestrutura demandam investimentos que geralmente ultrapassam as disponibilidades orçamentárias e os ciclos eleitorais. A execução destes empreendimentos não pode depender apenas do horizonte de governo, mas também, e fundamentalmente, da estrutura burocrática e dos canais de crédito estáveis. Com foco nesse aspecto, este trabalho avalia algumas hipóteses de análises centradas no papel da estrutura nacional de finanças e procura demonstrar as vantagens do sistema coordenado por crédito bancário, como instrumento para superar as defasagens tecnológicas do regime produtivo (Zysman, 1983).

Embora o modelo financeiro que articulou as relações entre Estado e grupos de interesse nos BRICs possua assimetrias em termos de coordenação entre atores estratégicos e coesão burocrática, é possível destacar a experiência destes países como bem-sucedida em termos do papel do sistema financeiro para a mudança do regime produtivo no pós-Segunda Guerra. A predominância dos bancos estatais é absoluta no caso da Índia e da China; no Brasil e na Rússia, eles lideram a oferta de crédito. Assim também ocorre em relação aos padrões de recrutamento e progressão de carreira burocrática (Evans e Rauch, 1999). Quando baseado em mecanismo meritocrático, com estabilidade e incentivos internos de ascensão, contribui para reforçar a capacidade das organizações de perseguir objetivos de longo prazo, produzindo coerência corporativa capaz de conferir previsibilidade aos projetos que exigem elevado investimento e risco, como é o caso da infraestrutura.

Ao lado do aspecto da coerência interna da burocracia, há também a dimensão da coordenação entre o governo central e as esferas de poder subnacionais, e entre o governo central e o empresariado privado. Como será observado nas análises feitas para cada país, a descentralização das competências fiscais e orçamentárias entre as distintas esferas de poder conferiu grande importância à engenharia institucional da relação entre governo central e esferas subnacionais para a compreensão das políticas de administração e investimento na infraestrutura energética. Por sua vez, uma relação cooperativa entre Estado e empresariado somente resultaria na transformação industrial se o primeiro fosse capaz de atuar coerentemente e de forma relativamente autônoma (Evans, 1995). Segundo esse mesmo autor, o Estado autônomo e forte não é suficiente para garantir intervenção estatal bem-sucedida. Para intervir de forma inteligente e informada, o Estado precisa dispor de conexões extensivas com os negócios privados que possuam informações relevantes sobre as condições de mercado. Isso é indispensável para os formuladores de política

desenharem estratégias apropriadas. Entre os BRICs, existe uma tradição de função governativa da burocracia, mas há diferenças importantes do ponto de vista do escopo e da coesão de suas capacidades.

A literatura sobre investimentos em infraestrutura no Brasil vem salientando que o volume de despesas no país ainda é muito inferior ao necessário para o ritmo de crescimento que se deseja adotar (Frischtak, 2008). O que estaria por trás dessa enorme defasagem no investimento em infraestrutura no Brasil e como uma análise institucional a partir de abordagem das capacidades estatais pode ajudar a compreender esse impasse e suas implicações?

2 RÚSSIA

A infraestrutura energética foi o pivô do colapso e da retomada das capacidades estatais da Rússia. No início dos anos 1990, o fim do regime soviético provocou uma rápida descentralização dos recursos burocráticos do Estado. Sob Boris Yeltsin (1991-1999), a cadeia de comando central-regional foi quebrada, e os recursos burocrático-administrativos foram redistribuídos a líderes locais. Em contraste com outras economias exportadoras de *commodities* energéticas, a privatização pós-soviética resultou em estrutura de propriedade plural da indústria de petróleo. O Ministério do Petróleo foi dividido em uma dúzia de empresas independentes, o que acentuou a barganha política interna na Rússia, tanto verticalmente – entre o poder federal e os potentados regionais – quanto horizontalmente – entre empresas rivais (Ruthland, 2008). Os problemas que vieram com a degradação da infraestrutura foram diretamente relacionados com a desorganização institucional do Estado, após o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). No entanto, o *boom* dos preços das *commodities* energéticas, a partir do fim dos anos 1990, e a reformulação regulatória e acionária da cadeia de petróleo e gás promovida pelo governo Vladimir Putin (2000-2008) foram responsáveis pelo Estado russo recobrar sua capacidade fiscal. O petróleo e o gás, que, somados, respondiam por 20% das receitas tributárias federais em 2001, passaram a representar 49% em 2011.² Paralelamente, as despesas de infraestrutura aumentaram de US\$ 7 bilhões, em 1999, para US\$ 111 bilhões, em 2010 – de 3,5% para 7,4% do produto interno bruto (PIB).

A Rússia herdou do período soviético uma economia organizada em torno de gigantescos monopólios centralizados, que controlavam o gás natural, o carvão, as malhas ferroviárias, as indústrias de eletricidade e as linhas de distribuição de petróleo e gás. A liberalização dos preços na economia russa em 1992 não atingiu o segmento de energia, cujos preços permaneceram sob controle estatal. Naquela

2. A Goskomstat, para os dados de exportação de petróleo e receitas de exportação totais; e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Ministério do Desenvolvimento da Rússia, para as receitas tributárias.

época, a indústria de eletricidade foi transformada em um monopólio nacional, a empresa Sistemas de Energia Unificada (RAO UES). Paralelamente, 72 empresas de geração regionais (AO-Energos) foram criadas, das quais a RAO UES detinha a maioria das ações. O controle sobre o preço da eletricidade passou a ser atribuição das comissões de energia regional (regional energy commission – REKs), que foram constituídas na maioria das 89 federações da Rússia depois de 1996. Aos poucos, contudo, em grande parte das regiões, o controle sobre o processo decisório das AO-Energos e das REKs passou para a competência dos governadores regionais. A captura das agências de regulação por lideranças do sistema político regional impediu uma reforma no sistema de preços que estimulasse maior eficiência e aumento do investimento.

Com o colapso da URSS, as principais agências estatais encarregadas do planejamento e da execução (Gosplan, Gosstnab – oferta; Gostrud – labor; e Gostekhnika – pesquisa e desenvolvimento) foram abruptamente extintas. Duas novas funções regulatórias emergiram no período: o processo de licenciamento e a supervisão do monopólio natural. A Lei de Recursos Minerais, de 1992, obrigava a criação de autoridades de licenciamento tanto para o nível federal quanto para o estadual. E a Lei de Monopólios Naturais, de 1995, liderada por Anatoli Chubais, criou a Comissão de Energia Federal (FEK), com mandato que incluía atribuições de formação das tarifas, assim como regras sobre competição e supervisão dos planos de investimento dos monopólios. Segundo a literatura, os novos corpos regulatórios, contudo, não conseguiram impor seu poder. A liberação indiscriminada de licenças para exploração e a ausência de quadros qualificados para supervisão demonstram que as novas agências foram instrumentos inócuos de coordenação. Neste cenário, as empresas privadas do setor beneficiaram-se enormemente deste vazio regulatório, a partir de suas posições monopolistas (Gustafson, 2012).

Cinquenta e cinco por cento da eletricidade são consumidos pela indústria, e apenas 10% pelas residências. Apesar dos subsídios, ainda havia enorme evasão no pagamento da conta de energia por parte de indústrias e prefeituras, que percebem a energia como bem público (Woodruff, 1999). Em 1998, a situação agravou-se, e a RAO UES foi incapaz de investir em nova capacidade. Naquele ano, Anatoli Chubais, arquiteto do programa de privatização do governo Yeltsin, assumiu a direção da empresa e iniciou uma campanha de regularização do pagamento das contas de energia, e a proporção das contas pagas à vista aumentou de 35% para 92%, entre 1999 e 2001. Apesar do sucesso das medidas para a saúde financeira da empresa, Yeltsin e Putin não permitiram que o preço da energia crescesse mais rápido que a inflação geral.

Os subsídios dos preços de energia são certamente o centro sensível dos dilemas federativos que permitiram tanto Yeltsin vencer a resistência da antiga

nomenklatura, por meio de aliança com as forças políticas subnacionais, quanto Putin manter seu apoio eleitoral e suas alianças com as forças políticas locais (Genté, 2014). Os adversários das reformas na RAO UES – incluindo-se defensores da autonomia regional (governadores) e industrialistas – defendiam a manutenção de maior controle sobre as tarifas, de modo que permitisse o emprego dos subsídios como uma ferramenta política.

2.1 Modelo regulatório e mecanismos de coordenação

Após o fim do governo Yeltsin (1991-1999), observou-se nova centralização do poder do Estado por meio da política adotada por Vladimir Putin. Esta política ocorreu por intermédio da colonização de uma rede burocrática estatal sobre o conjunto de empresas e bancos que compõem os *commanding heights* da economia russa. Putin buscou suprimir gradualmente todas as fontes concorrentes do poder soberano do Estado nacional, ao restringir o grau de manobra institucional e econômica de autoridades regionais e empresas estratégicas, especialmente daquelas voltadas para infraestrutura. Para isso, expandiu a participação acionária do próprio Estado em bancos e firmas, indicando quadros da burocracia central para o conselho de administração das empresas.

Institucionalmente, Putin tem centralizado a estrutura federal da Rússia e reduzido os poderes dos governadores regionais via reestruturação da câmara alta do Parlamento russo, ao incorporar partidos políticos e facções na Duma,³ sob a égide do Partido da Unidade – criado pelo Kremlin –, além de uma campanha seletiva para marginalizar os oligarcas do centro do poder político (Hashim, 2005). Dessa forma, o Estado russo vem passando por um processo de retomada de sua capacidade burocrática e fiscal no último decênio, beneficiado em grande parte pelo *boom* dos preços do petróleo. Um dos sinais mais claros desse processo foi o aumento do número de funcionários públicos federais. No período Putin, a burocracia voltou a expandir-se, e, entre 2000 e 2010, o emprego federal total cresceu em até 70% e alcançou a conta de 870 mil funcionários.⁴

Dessa forma, o principal desafio do sistema regulatório no período Putin não foi a criação de novas funções – como durante os anos 1990 –, mas, sim, a racionalização, a consolidação e o emprego dessa burocracia para aumentar o controle sobre as políticas energéticas. Quando Putin chegou ao poder, não havia um aparato leal e competente de quadros para transformar sua agenda em poder efetivo, nem um sistema de comando que produzisse anuência entre os políticos e

3. A Duma é a câmara baixa da Assembleia Federal. É composta por 450 deputados, eleitos para mandatos com a duração de quatro anos. Foi criada ainda no Império Russo, mas foi extinta em 1917. Com o fim da URSS, entretanto, esta foi reestabelecida pelo então presidente Boris Yeltsin, em 1993, após sua vitória política na crise constitucional daquele ano.

4. O State Statistical Committee (Rosstat) reúne os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos quais o Executivo é o maior de todos. Não inclui exército ou serviços de segurança.

os burocratas e na comunidade de empresários. A ausência do partido comunista ocasionou um vácuo de poder na estrutura de comando do Estado russo, preenchida, no governo Putin, pelo Serviço de Segurança Federal da Rússia, que, até aquele momento, era a organização mais profissional e disciplinada que havia restado no país. Além de supervisionar os governadores, o Serviço de Segurança Federal cumpria a missão de restabelecer o poder central sobre a política local e o aparato judiciário (Reddaway e Orttung, 2004).

Ao empregar a estrutura burocrática do Serviço de Segurança Federal, Putin construiu, por meio de uma rede de inspetores federais nas regiões, uma cadeia vertical de comando (*vertikal' vlasti*). Para isso, a rede burocrática estatal, representada pelos *siloviki* (funcionários oriundos dos quadros dos serviços de segurança), desempenhou papel crucial, ao ocupar importantes cargos em áreas fundamentais da infraestrutura russa, a exemplo dos complexos energético, militar, de transporte e de comunicações (Kryshtanovskaya e White, 2011).

Os trabalhos mais recentes sobre a trajetória de variação das carreiras de burocratas estatais veteranos entre 1995 e 2004 mostram que a maioria deles deslocou-se para empresas que são *commanding heights* da economia russa, nas quais a presença do Estado aumentou no período Putin (Huskey, 2010). Na metade dos casos, os ministros que foram para os bancos e para a RAO EES serviram em ministérios relacionados ao segmento, tais como o Ministério das Finanças ou o Ministério da Energia. O fenômeno da porta giratória (*pantouflage*) entre agências estatais e o mundo corporativo foi claramente evidente no setor energético. Esse processo foi também cuidadosamente detalhado pela literatura, que revelou como a promoção dos gerentes (*menedzhery*) à custa dos técnicos (*energetiki*) ajudou o governo Putin a eliminar uma das principais barreiras à sua capacidade de regular o setor elétrico a partir do centro, os governadores regionais (Wengle, 2012b).

É importante ressaltar, contudo, que a emergência dos *siloviki* não deve ser imediatamente interpretada como decisão supostamente voltada para o aumento da influência das estruturas das forças de segurança. A abrangência dos *siloviki* no processo da *policy* é considerável, mas sua coesão como bloco político é duvidosa, considerando-se a intensa feudalização entre as agências que marcou o fim do segundo governo Putin (Easter, 2008). Por sua vez, há controvérsia na literatura sugerindo que o crescente número de *siloviki* foi determinado pela ausência de mecanismo institucionalizado de recrutamento da elite (Renz, 2006). O fato é que os oligarcas e as elites regionais continuam a competir com os *siloviki* e os liberais econômicos por favores políticos naquilo que a literatura tem denominado de paralelismo burocrático. Putin parece comprometido com as reformas de mercado, apesar de também depender dos *siloviki* para reforçar graus de autonomia do Estado

central, ao passo que os liberais e os *siloviki* precisam de um Estado autônomo forte para reforçar seus recursos de poder.

2.2 Cenários da política

Essa nova tendência de centralização governamental coincide com as estratégias de desenvolvimento pós-soviéticas, que combinam a tradição de planejamento do período comunista às forças de mercado. É uma agenda que procura integrar os atores domésticos nas estruturas de mercado, bem como prevenir a desindustrialização, o desemprego e a migração do trabalho. De maneira diversa dos países em desenvolvimento, que dependeram pesadamente do financiamento externo, nas economias planejadas o mercado de títulos era virtualmente inexistente, e os bancos foram as únicas instituições financeiras presentes quando a transição para o mercado começou, o que lhes garantiu enorme vantagem. Desse modo, o tipo de sistema financeiro que emergiu nas economias em transição é resultado do desenvolvimento da dependência de trajetória, determinado primariamente por dois fatores: o modelo escolhido de privatização e o grau de concentração bancária. Na maioria dos países pós-comunistas, os bancos permaneceram como a mais importante fonte de recursos de financiamento (Popov, 1999). Os bancos estatais russos ampliaram sua participação no mercado bancário total de 30% para 53%, entre 2000 e 2010, o que aumentou o grau de coordenação financeira do Estado russo. Segundo Vernikov (2010), estas instituições controlam o mercado de emissão de dívida da infraestrutura – em especial, os três maiores bancos (VTB, Vneshekonombank e Sberbank).

É também a partir dessa dependência de trajetória que Putin reorganiza as alianças com o empresariado, selecionando as empresas campeãs nacionais, tornando-as beneficiárias de várias formas de apoio estatal e equipando-as para competir internacionalmente, ao mesmo tempo que cria empregos em âmbito doméstico. Ou seja, a centralização da política econômica não resultou no retorno do controle estatal da propriedade, mas em modelo de integração vertical, coordenada centralmente por órgãos ministeriais, como tem sido o caso da infraestrutura energética (Wengle 2012a).

Em perspectiva polanyiana, contudo, a literatura revela que a centralização da era Putin e a limitação da influência dos governadores sobre o setor de eletricidade foram pré-requisito-chave para implementar as reformas neoliberais – de modo a criar e regular novos mercados. O governo Putin precisou suprimir os competidores subnacionais – aliados aos oligarcas –, que foram os principais desafios à autoridade do Estado nacional, limitando-lhes a capacidade de regular a economia e controlar o uso de recursos naturais. É possível afirmar ainda que a retomada do controle da infraestrutura energética foi crucial para a própria reconstituição das capacidades

do Estado russo, tendo-se em vista que esta indústria é a principal fonte de receita fiscal do país e foi também por meio dela que os poderes locais ousaram desafiar a soberania nacional.

TABELA 1
Rússia: principais indicadores de energia (2005-2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB PPP ¹ (US\$ bilhões de 2005)	1.696,73	1.835,07	1.991,70	2.092,22	1.932,28	2.016,14	2.103,54
Produção de energia (MTOE) ²	1.203,24	1.227,00	1.239,13	1.253,92	1.190,62	1.293,05	1.314,88
Importações líquidas (MTOE)	-539,28	-538,31	-552,33	-536,57	-537,66	-579,10	-571,81
Consumo de eletricidade (TWh)	828,12	872,39	897,68	913,51	870,33	915,65	927,21
Emissões de CO ₂ (Mt de CO ₂)	1.511,81	1.566,55	1.566,34	1.585,34	1.478,36	1.576,56	1.653,23
Oferta de energia primária total (MTOE)	651,71	670,67	672,59	688,48	646,91	702,29	730,97
Consumo de energia/população (MWh <i>per capita</i>)	5,78	6,12	6,32	6,44	6,13	6,45	6,53

Fonte: Agência Internacional de Energia (International Energy Agency - IEA).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ PIB em paridade de poder de compra.

² MTOE: milhões de toneladas de óleo equivalente (million tonnes of oil equivalent).

TABELA 2
Rússia: evolução das matrizes de energia elétrica (2002-2011)
(Em GWh)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Petróleo	27.413	27.115	23.912	21.218	24.370	17.234	16.104	16.021	9.312	27.362
Gás	384.744	406.758	422.437	439.312	457.749	486.713	494.716	469.034	520.529	519.902
Hidro	164.190	157.720	177.783	174.604	175.282	178.982	166.711	176.118	168.397	167.608
Nuclear	141.629	150.342	144.707	149.446	156.436	160.039	163.085	163.584	170.415	172.941
Carvão	170.346	172.210	160.808	165.451	178.749	169.876	196.749	164.112	166.094	164.348
Total	891.285	916.286	931.865	953.086	995.794	1.015.333	1.040.379	991.980	1.038.030	1.054.765

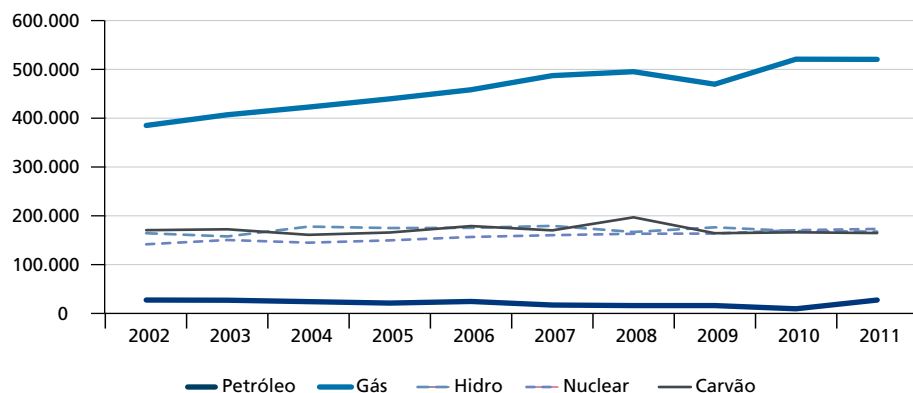
Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 1

Rússia: evolução das matrizes da energia elétrica (2002-2011)

(Em GWh)



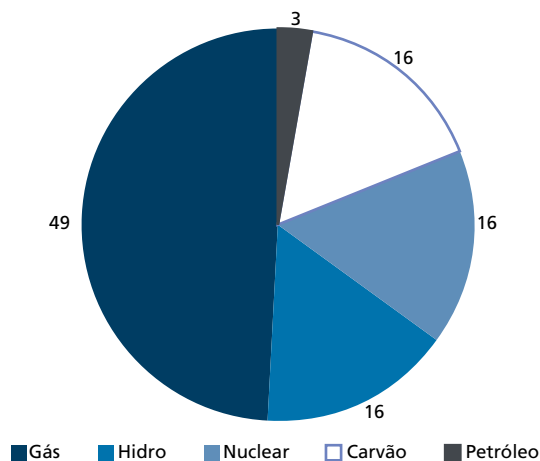
Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

Rússia: participação das matrizes de energia elétrica (2011)

(Em %)

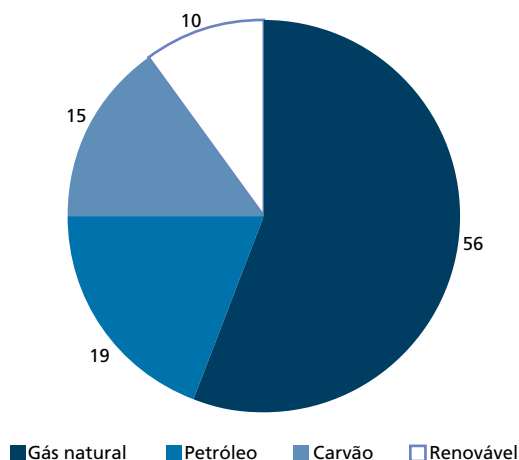


Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 3

Rússia: consumo de energia primária total, por tipo de combustível (2011)
(Em %)



Fonte: EIA (2013).
Elaboração do autor.

3 CHINA

A imprensa internacional anunciou recentemente que a China superou os Estados Unidos como principal importador de petróleo do mundo. As consequências geopolíticas deste evento já são bastante salientes: a China e suas empresas do setor de energia são hoje os mais ativos investidores globais na África, na América Latina e no Oriente Médio (Cardenal e Araujo, 2013; Gallagher, Irwin e Koleski, 2013). A segurança energética transformou-se em questão crucial de política pública de Estado, com forte impacto para a estabilidade do modelo de desenvolvimento e equilíbrio do sistema político chinês.

Antes das reformas econômicas orientadas para o mercado, lançadas em 1978, o setor elétrico chinês era organizado como indústria estatal verticalmente integrada. A Comissão de Planejamento Econômico controlava diretamente a produção e a alocação das quotas planejadas de eletricidade. Nesta primeira fase de reformas nos anos 1980, prevaleceu o modelo de estrutura burocrática em um sistema de autoridade fragmentada, no qual a barganha, o compromisso e a negociação entre os principais ministérios e províncias eram fundamentais para formulação de consenso e implementação das principais políticas (Lieberthal e Lampton, 1992). Em 1987, reformas para separar as funções governamentais daquelas associadas às empresas foram adotadas, a partir da descentralização gradual do controle exercido pelo governo central sobre as províncias, que receberam maior responsabilidade orçamentária. Desta forma, o governo conseguia criar um mecanismo de contrapeso

à burocracia central e alcançar a reforma de mercado sem mudanças no sistema político (Shirk, 1990).

A reestruturação econômica nos anos 1980 e 1990 contribuiu para um acentuado aumento do desemprego na China e queda da capacidade de arrecadação tributária do país. O declínio das receitas governamentais, que despencou de 25,7%, em 1980, para 10,7% do PIB, em 1995, foi acompanhado por um crescimento generalizado das despesas governamentais no período. Entre 1980 e 1996, o número de funcionários públicos elevou-se de 2% para 3% da população, e as despesas administrativas tiveram aumento de 5,5% para 13,1% dos gastos totais do governo. As despesas governamentais cresceram muito mais que as receitas nos anos 1990, o que contribuiu para o aumento do *deficit* público de ¥ 14,6 bilhões para ¥ 174,4 bilhões entre 1990 e 1999 (Burns, 2003). Para compensar, o número de empregados nas empresas estatais foi reduzido drasticamente entre 1993 e 1999, de 76,4 milhões para 47,3 milhões. Segundo a literatura, no entanto, a capacidade do Estado-partido de controlar e monitorar seus agentes no nível mais baixo foi reforçada por meio de um sistema de responsabilização dos quadros e de mecanismos de rotação da burocracia entre diferentes níveis administrativos e áreas geográficas (Edin, 2003). Isso se refletiu na presença majoritária de quadros oriundos do centro ou de outras províncias nas posições de comando partidário e provincial – ou seja, é a estrutura centralizada que ainda coordena as posições de decisão (Cheng, 2004).

Nesse contexto, a formação de uma nova geração de quadros burocráticos cumpriu papel crucial. Até 1985, os tecnocratas praticamente não existiam nas posições do secretariado subnacional. Até 1996, 12 de cada 22 membros do politburo do partido tinham formação em engenharia; e, até 2000, os tecnocratas ocupavam cerca de 75% das posições de comando mais importantes da estrutura decisória na China (Cheng, 2000). A literatura enfatiza que o sistema é substancialmente meritocrático, e o avanço na carreira é baseado mais nos resultados econômicos que na fidelidade ideológica (Landry, 2008; Macgregor, 2010).

A burocracia econômica foi sendo substancialmente alterada à medida que as autoridades regulatórias foram instruídas a suprimir a microadministração das empresas e voltar sua atenção para o longo prazo (Chan, 2004). O X Plano Quinquenal, aprovado pelo Congresso de 2001, determinava não apenas que um número de grandes empresas e grupos empresariais fossem desenvolvidos, mas que também tivessem marcas bem conhecidas, direitos de propriedade intelectual definidos e um núcleo de negócios estruturado. As empresas industriais de setores estratégicos – como infraestrutura energética – passaram a ser cuidadosamente supervisionados pela State Assets Supervision and Administration Commission

(Sasac), que se tornou a agência proprietária independente do aparato administrativo governamental (Pearson, 2007; Naughton, 2003).

Apesar do grande esforço do governo chinês para estimular o crescimento econômico por meio do investimento em infraestrutura, a literatura tem enfatizado que estes investimentos foram menores nos vinte anos seguintes à liberalização da economia (Lin, 2001). A partir de 1978, as empresas estatais não precisavam mais submeter todos os seus lucros ao governo central, ao passo que os governos locais e as empresas estatais passaram a não receber mais fundos orçamentários do governo central para infraestrutura. Diante da escassez de receitas governamentais, o governo chinês optou pela captação de depósitos de cidadãos e empresas, por intermédio de instituições financeiras e pela emissão de títulos governamentais como fontes principais de fundos públicos, canalizando-os por meio dos bancos de desenvolvimento, sob a forma de empréstimos para projetos de infraestrutura (Keidel, 2009).

3.1 Arranjo institucional para formulação de política energética na China

As limitações do modelo planejado de política energética apresentaram seu sinal mais claro de esgotamento no início de 1980, quando a demanda nacional cresceu acima da capacidade de oferta do sistema. O resultado foi a escassez de energia, que perdurou anos e criou um sério gargalo para o desenvolvimento econômico. Em 2003, a China sofreu com nova escassez de energia, que resultou no racionamento e *blackouts* em 18 das 31 províncias (Yeh e Lewis, 2004). Neste contexto, o risco energético doméstico para o sistema político e para o modelo de desenvolvimento chinês não é pequeno, e a necessidade de coordenação entre as políticas e as instituições encarregadas da infraestrutura torna-se fundamental para a estabilidade do país.

A característica consensual do sistema político chinês repercute claramente no setor energético por meio de uma multiplicidade de atores e instituições envolvidas na formulação da política e em sua implementação. Até os anos 1980, cada segmento da indústria de energia (carvão, elétrica e petróleo) foi um ministério estanque no governo. Cada um destes se reportava à Comissão de Planejamento Estatal e ao Conselho de Estado. Como resultado disso, a política energética resumia-se basicamente a uma soma de planos industriais isolados (Lieberthal e Oksenberg, 1988).

Os ministérios para as indústrias de petróleo e petroquímica foram abolidos nos anos 1980 e substituídos por duas empresas, a China National Petroleum Corporation (CNPC) e a Sinopec. O Ministério da Energia foi criado em 1988 para supervisionar estas empresas e os demais ministérios do carvão e da energia

elétrica, mas não detinha *status*, autoridade e recursos para impor-se individualmente sobre as empresas e terminou sendo abolido em 1993. Esta estrutura desagregada foi mantida até as reformas de 1998, quando os ministérios do carvão e da energia elétrica foram abolidos e substituídos por empresas de carvão em nível provincial e pela State Power Corporation. O cenário de competição burocrática, que se arrastou até 2003, e o progressivo declínio da coordenação do governo central sobre o setor de energia foram coroados por uma crise energética naquele ano (Downs, 2006).

O cenário de fraca capacidade de coordenação da governança da política energética tem se revelado de três modos: severa fragmentação de competência, no nível central; aumento da autonomia dos atores subnacionais, no nível local; e emergência de empresas estatais que são carros-chefes da produção de energia, no nível industrial. Até mesmo no interior da poderosa Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, a autoridade sobre a política energética está dispersa entre pelo menos cinco departamentos, incluindo-se a Administração Nacional de Energia (Kong, 2009). Por outro lado, o fortalecimento das empresas estatais de energia em relação à fragmentação das burocracias nacionais encarregadas das políticas no setor apenas acentuou dilemas decisórios na China. Como o governo liberou os preços de petróleo e carvão, mas manteve controle sobre os derivados do petróleo e da eletricidade, por medo dos impactos inflacionários, as empresas procuram diminuir as perdas – decorrentes da venda a preços abaixo do mercado – simplesmente se recusando a vender e contribuindo para a escassez de energia e gasolina no país (Kong, 2011).

Foi diante desse cenário que o governo chinês incorporou ao XI Plano Quinquenal um conjunto de diretrizes parcialmente bem-sucedidas: *i*) diversificação das fontes de energia; *ii*) reforço das fontes de oferta de gás e petróleo existentes e diversificação das rotas de importação; *iii*) aumento da prospecção de novos campos domésticos de petróleo, associada à cooperação internacional no *offshore*; e *iv*) elevação das reservas estratégicas de petróleo. Ao lado destas diretrizes gerais, o governo chinês estabeleceu uma meta específica de redução da intensidade energética, por meio da modernização tecnológica do parque industrial e de novos mecanismos para aumentar a produtividade da principal matéria-prima para geração de energia elétrica: o carvão (Betz, 2013).

Como resultado dessas políticas, a China conseguiu reduzir a intensidade de energia em 19% entre 2006 e 2010, e tornou-se também um dos países que mais investem na diversificação das fontes de energia. Isso significa que o país obteve incremento tecnológico dos segmentos intensivos em energia, o que aumentou a produtividade. Apesar destas transformações, os problemas de fragmentação ainda persistem, com baixa cooperação entre as empresas e ausência de um sistema integrado e seguro, como aquele existente no Brasil. Apesar destas observações, é

possível enfatizar que, embora a China tenha problemas de coordenação na política energética, o país conseguiu implementar uma política de investimentos e ampliar a capacidade produtiva, como pode ser observado pelos dados apresentados a seguir.

TABELA 3
China: principais indicadores de energia (2005-2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB PPP (US\$ bilhões de 2005)	5.364,25	6.045,51	6.903,97	7.566,76	8.262,90	9.122,24	9.970,61
Produção de energia (MTOE)	1.701,39	1.813,58	1.915,24	1.995,44	2.092,90	2.262,04	2.432,50
Importações líquidas (MTOE)	100,12	135,88	166,75	184,70	274,92	335,18	378,62
Consumo de eletricidade (TWh)	2.325,67	2.677,06	3.071,02	3.255,40	3.504,84	3.937,79	4.432,90
Emissões de CO ₂ (Mt de CO ₂)	5.403,10	5.913,50	6.316,44	6.489,98	6.792,86	7.252,63	7.954,55
Oferta de energia primária total (MTOE)	1.775,68	1.938,94	2.044,61	2.120,81	2.286,14	2.516,73	2.727,73
Consumo de energia/população (MWh per capita)	1,78	2,04	2,33	2,46	2,63	2,94	3,30

Fonte: IEA.
Elaboração do autor.

TABELA 4
China: evolução das matrizes de energia elétrica (2002-2011)
(Em GWh)

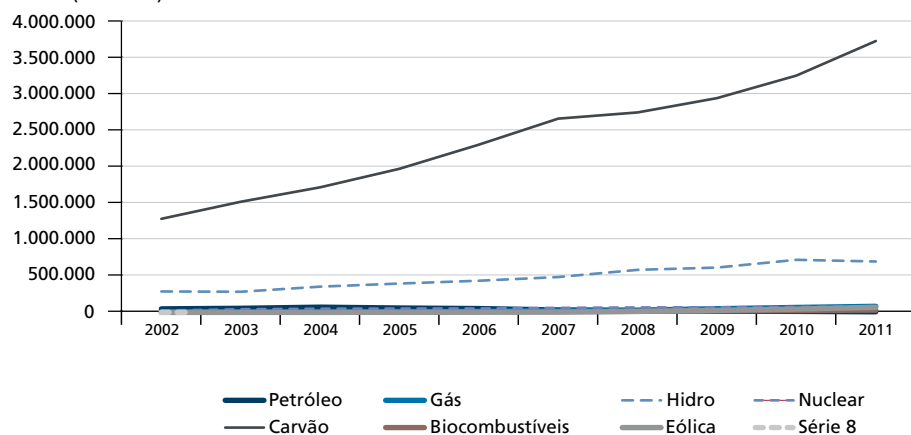
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Petróleo	49.393	57.417	72.210	61.252	51.984	34.258	23.411	16.494	13.255	7.857
Gás	4.183	5.012	7.203	11.931	14.217	30.539	31.028	50.813	69.027	84.022
Hidro	287.974	283.681	353.544	397.017	435.786	485.264	585.187	615.640	722.172	698.945
Nuclear	25.127	43.342	50.469	53.088	54.843	62.130	68.394	70.134	73.880	86.350
Carvão	1.284.893	1.518.701	1.717.470	1.971.772	2.301.896	2.659.622	2.744.147	2.940.869	3.250.390	3.723.244
Biocombustíveis	2.430	2.422	2.414	5.200	7.000	9.740	14.715	20.700	24.750	31.500
Eólica	873	1.039	1.332	2.028	3.868	5.110	14.800	26.900	44.622	70.331
Total	1.654.921	1.911.678	2.204.718	2.502.498	2.869.825	3.287.504	3.481.993	3.742.043	4.208.128	4.715.716

Fonte: IEA.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 4

China: evolução das matrizes de energia elétrica (2002-2011)

(Em GWh)



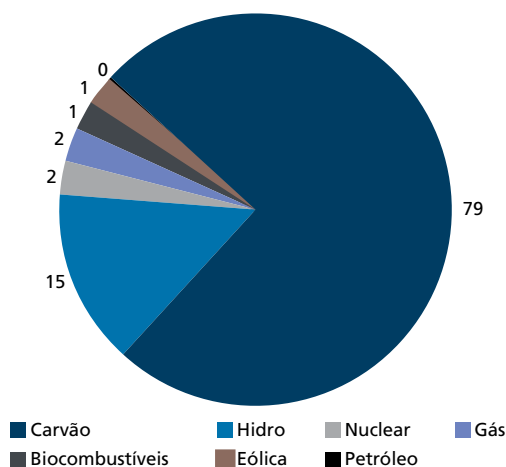
Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 5

China: distribuição das matrizes de energia elétrica (2011)

(Em %)

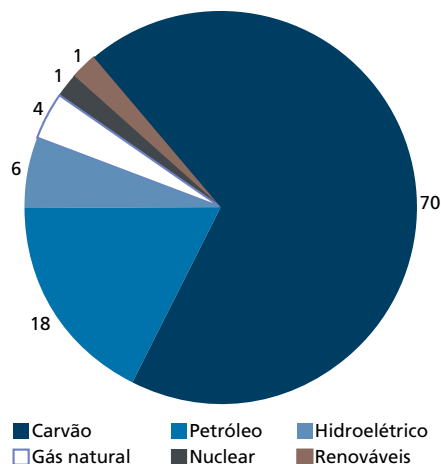


Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 6

China: consumo de energia primária total, por tipo de combustível (2011)
(Em %)



Fonte: EIA (2013).

Elaboração do autor.

4 ÍNDIA

Entre os países que compõem os BRICs, a Índia foi certamente aquele que adotou modelo de reforma do sistema elétrico com menor abrangência, em termos das mudanças institucionais e regulatórias. Uma das razões para isso decorreu da dependência de trajetória do papel desta indústria para o modelo de substituição de importações adotado até os anos 1980. O papel de fonte de subsídio para amplo segmento das sociedades rural e residencial urbana foi instrumento de compensação contra a pobreza. A oferta de energia foi recurso político crucial das políticas públicas, que sempre esteve sustentado por fortes interesses.

A trajetória de reformas orientadas para o mercado na Índia também assumiu um curso de descentralização. Em 1978, a economia indiana era dominada pelo setor público, que respondia por 80% de todo o investimento. Em 1998, porém, esse número havia caído para 40%. Com as reformas iniciadas nos anos 1990, a Índia passou pela desverticalização do seu regime de *policy*, mediante a abolição do regime de licenciamento, conhecido como Raj. Estas mudanças contribuíram para a descentralização não intencional do poder e o aumento da autoridade subnacional, acompanhada por demandas orçamentárias mais onerosas sobre os estados. O resultado desse processo foi a mudança da competição entre os estados regionais: antes da liberalização, a concorrência ocorria de modo vertical, por intermédio do Estado nacional; após a abertura, os estados passaram a competir horizontalmente, uns com os outros, e utilizaram para isso a estratégia partidária

e/ou burocrática (Sinha, 2004; Rudolph e Rudolph, 2001). Nesse contexto, a infraestrutura energética do país foi um dos canais estratégicos nesta mudança do padrão das arenas decisórias da *policy*.

O setor elétrico indiano foi concebido como uma estrutura institucional complexa. A constituição dispõe a energia elétrica como um setor pelo qual os governos central e estadual compartilham jurisdição. Enquanto o governo central é responsável pela legislação do setor, os governos subnacionais são principalmente os executores das políticas. Em decorrência disso, as instituições do setor elétrico dividem-se entre as duas esferas de poder. Algumas foram criadas pela Lei da Eletricidade (Electricity Act) de 1948, tais como o Conselho Estadual de Energia Elétrica (State Electricity Board – SEB) e a Autoridade Central de Energia Elétrica (Central Electricity Authority – CEA). As SEBs são os principais atores no setor, respondendo pela maior parte da geração e virtualmente por toda a transmissão e a distribuição. A CEA, por sua vez, realiza a estimativa de oferta e demanda no nível nacional e avalia os projetos de energia propostos.

O setor elétrico é dominado por gigantescas empresas estatais, tanto no nível nacional quanto no estadual: 86% da energia são produzidos por usinas governamentais – das quais 60% são dos governos estaduais –, e a rede de transmissão é inteiramente estatal. A responsabilidade de oferta, cobrança e coleta está a cargo dos governos estaduais, por meio das SEBs. A partir de 1992, o governo convidou produtores independentes de energia, mas a participação privada tem permanecido abaixo das expectativas (cerca de 14% da capacidade de geração).

Na Índia, o contexto da crise fiscal do fim dos anos 1980 foi também o esteio que produziu as condições políticas para implementação das reformas no setor elétrico. No início dos anos 1990, a maioria das SEBs provia energia elétrica altamente subsidiada para a agricultura e para os consumidores residenciais, e foi impedida pelos governos estaduais de aumentar as tarifas, de modo a compensar a elevação dos custos de produção. Diante deste cenário, a deterioração da capacidade técnica e financeira das SEBs tornou-se patente, acentuada pela incapacidade de aferir o consumo e de efetuar a cobrança da conta aos consumidores finais. Durante os anos 1990, no auge da crise, as perdas na distribuição e na transmissão aumentaram de 22,2%, em 1996, para 29,9%, em 2001 (Índia, 2002, p. 59). Isso representou perdas comerciais que alcançaram aproximadamente US\$ 5 bilhões naquele ano. Ao mesmo tempo, como o sistema de ferrovias e o carvão pertencem ao governo central, os custos da incapacidade das SEBs de extrair o pagamento dos consumidores são também transferido ao governo central, que passou a exigir mudança no modelo do sistema elétrico para enfrentar as restrições fiscais que o país atravessava.

A primeira iniciativa para contornar esse cenário foi estimular investidores privados em energia por meio da política de produtores independentes de energia (independent power producer – IPP), sem muitos resultados substanciais. O segundo passo das reformas foi enfrentar o problema propriamente regulatório, identificado na interferência política nas SEBs, segundo a qual seria responsável por altos subsídios e baixa receita. A saída sugerida foi a privatização da distribuição e a criação de instituições regulatórias voltadas para alterar a relação entre as empresas de energia e os consumidores e entre estas empresas e os governos estaduais (Kale, 2004). O objetivo foi remover questões eleitorais da governança da eletricidade.

A privatização das distribuidoras ocorreu basicamente no âmbito estadual e teve abrangência variada, de acordo com as relações de poder entre os atores econômicos e sociais nos estados. Alguns destes privatizaram completamente suas empresas de distribuição, outros promoveram a desverticalização e o desinvestimento, sem perda de controle das SEBs. Para “despolitizar” estas últimas, os governos criaram instituições autônomas para regular as tarifas. O governo central aprovou a Electricity Regulatory Commissions Act, em 1998, e diversos estados também se anteciparam e criaram as Comissões reguladoras de energia elétrica (State Electricity Regulatory Commissions – SerCs). Finalmente, a Electricity Act de 2003 reteve as funções e a transmissão no âmbito das empresas estatais, eliminou os requerimentos de licença para geração e introduziu medidas para enfrentar os problemas financeiros e administrativos das empresas de distribuição – por intermédio de iniciativas contra o furto de energia e da obrigatoriedade de que os requerimentos de subsídio fossem pagos por fora do orçamento estadual.

4.1 Financiamento como coordenação

Na Índia, aproximadamente 85% da exposição do sistema bancário para infraestrutura são limitadas aos bancos do setor público. Até o XI Plano Quinquenal (2007-2012), enquanto o orçamento público respondia por 45% das despesas em infraestrutura, os bancos comerciais eram a segunda maior fonte de financiamento para infraestrutura, com cerca de 21% destas despesas. O crédito bancário para infraestrutura era de Rs 72,4 bilhões, em 1999, mas alcançou Rs 7.860,5 bilhões, em 2012 – taxa média descomunal de crescimento anual da ordem de 43,4% nos últimos treze anos. Para efeitos de comparação, o crescimento do volume de crédito bancário para toda a indústria indiana neste período foi de 20,4% anuais. Apenas entre 2008 e 2013 a disponibilidade de crédito dos bancos para infraestrutura cresceu mais de três vezes.

Ao lado do setor bancário, há também outros instrumentos, como o mercados de capitais, fundos mútuos ou empresas financeiras não bancárias. Entre o XI e o XII Plano Quinquenal, estima-se que a participação do setor privado no investimento em infraestrutura deverá crescer de 37% para cerca de 48%. Considerando-se as

informações já referidas, não seria adequado afirmar que a ausência de financiamento representa empecilho para o desenvolvimento do setor de infraestrutura na Índia (Chakrabarty, 2013).

Nesse contexto de oferta abundante de canais de financiamento, um dos instrumentos de coordenação que o governo central adotou para articular essas múltiplas camadas regulatórias foi o financiamento por intermédio de bancos e orçamento. O cenário de restrição financeira das SEBs ajuda a explicar como o governo central exerce algum grau de controle sobre o sistema elétrico, ainda que as SEBs sejam órgãos estaduais. Quando os estados estão endividados em relação à administração central, o art. 293 da Constituição indiana exige que obtenham permissão do governo central antes de realizar empréstimos no mercado doméstico. Ao mesmo tempo, após a aprovação da Central Electricity Regulatory Commission, o governo central estabeleceu metas baseadas em uma série de resultados mensuráveis de investimento, por intermédio de novo mecanismo de financiamento, o Accelerated Power Development and Reform Program (APDRP), que recompensava os estados pelo seu desempenho. O fundo do APDRP representava um volume de Rs 35 bilhões no ano fiscal do período 2002-2003. Além disso, recursos dos bancos públicos acrescentavam mais Rs 35 bilhões. Estes recursos superaram as barreiras de financiamento no curto prazo, garantindo incentivos positivos e negativos (Tongia, 2003).

TABELA 5

Índia: evolução das matrizes de energia elétrica (2002-2011)
(Em GWh)

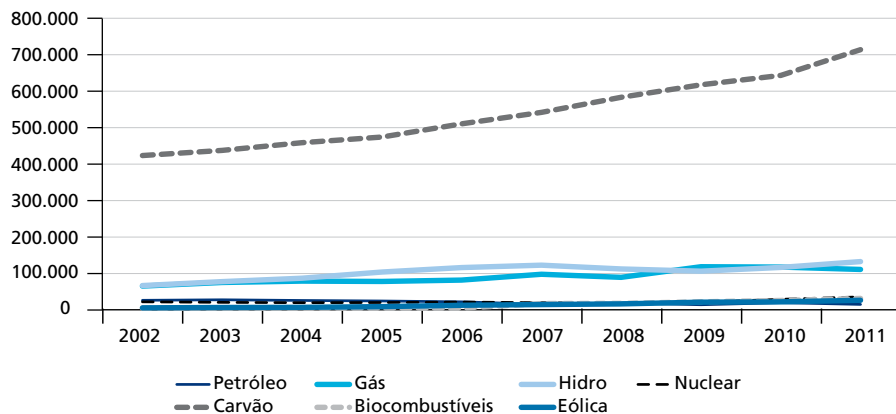
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Petróleo	23.448	25.245	23.416	21.646	19.170	12.736	16.582	11.379	17.032	12.223
Gás	62.885	72.802	76.577	75.467	79.364	95.301	86.903	116.112	115.301	108.534
Hidro	64.104	75.339	84.723	101.730	113.720	120.589	110.245	104.211	114.424	130.668
Nuclear	19.390	17.780	17.011	17.324	18.802	16.957	14.927	18.637	26.266	33.286
Carvão	422.925	437.401	458.519	473.927	510.463	541.927	583.811	618.233	644.256	714.954
Biocombus- tíveis	1.840	1.863	1.894	1.925	1.954	14.593	15.336	19.582	23.252	28.724
Eólica	2.687	3.590	4.490	6.211	9.763	11.796	13.894	18.652	19.376	23.837
Total	597.293	634.037	666.649	698.249	753.255	813.918	841.714	906.829	959.943	1.052.330

Fonte: IEA.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 7

Índia: evolução das matrizes de energia elétrica (2002-2011)

(Em GWh)



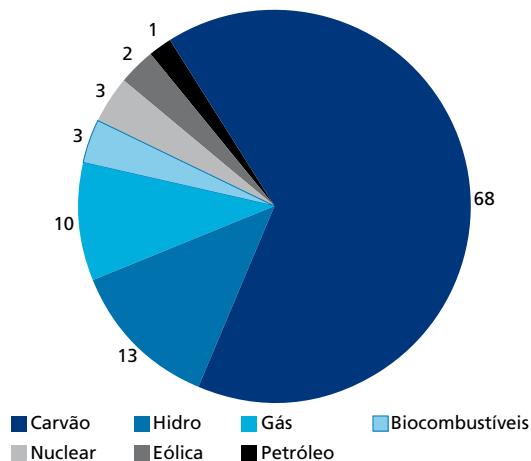
Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 8

Índia: distribuição das matrizes de energia elétrica (2011)

(Em %)

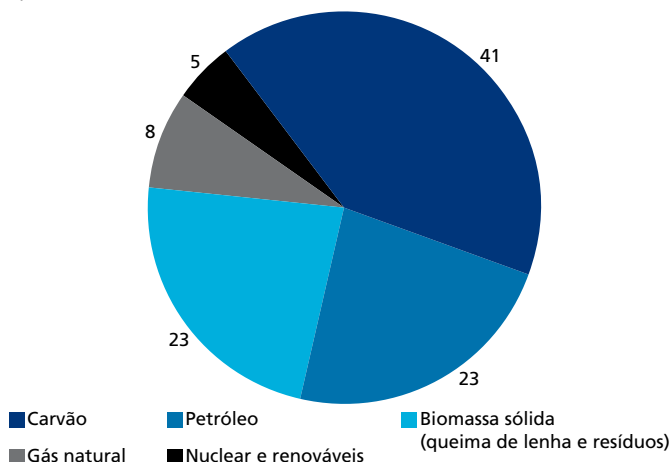


Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 9

Índia: consumo de energia primária total, por tipo de combustível (2011)
(Em %)



Fonte: EIA (2013).

Elaboração do autor.

4.2 Cenários para Índia

Entre os países que compõem os BRICs, a Índia é aquele que dispõe de estrutura de abastecimento energético mais instável e incerta para atender às demandas de crescimento. Considerando-se que a previsão de demanda de energia do país deve ultrapassar a da China depois de 2016, segundo estimativas da Energy Information Administration (EIA), os dilemas do sistema tornaram-se cada vez mais politicamente agudos.

Ao lado da China, a Índia também depende principalmente do carvão, que responde por dois terços da oferta de energia. Entre 2001 e 2011, contudo, o crescimento médio anual da produção de carvão foi de 2,6%, enquanto a demanda por eletricidade foi de 8% nesse período (Ebinger e Avasarala, 2012). De maneira diversa da China, a Índia não é autossuficiente na produção doméstica de carvão, ou melhor, embora tenha reservas abundantes, a extração da matéria-prima é prejudicada por disputas políticas em torno da aquisição de terras, problemas logísticos de distribuição e baixa qualidade do carvão. Na ponta da distribuição e da transmissão, a Índia detém cinco malhas regionais que não são interconectadas, como ocorre no Brasil, por exemplo. As promessas de construção da National Power Highway até 2014, que poderia equilibrar de forma complementar o sistema elétrico e reduzir colapsos frequentes, ainda não estão claras. Além da baixa qualidade da matriz energética, podem-se recordar as perdas na distribuição e no escasso acesso da população à energia elétrica. Segundo dados da IEA, 289 milhões de pessoas não

têm sequer acesso rudimentar à energia elétrica, enquanto 836 milhões dependem de fontes de energia tradicionais ou biomassa para cozinhar.⁵

TABELA 6

Índia: principais indicadores de energia (2005-2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB PPP (US\$ bilhões de 2005)	2.517,88	2.751,14	3.020,79	3.138,33	3.396,87	3.721,37	3.976,50
Produção de energia (MTOE)	423,86	440,02	460,84	477,79	514,27	531,30	540,94
Importações líquidas (MTOE)	122,81	134,78	148,39	162,29	192,68	199,80	213,46
Consumo de eletricidade (TWh)	519,70	572,95	631,35	667,23	719,92	773,13	835,40
Emissões de CO ₂ (Mt de CO ₂)	1.164,36	1.257,59	1.356,58	1.451,91	1.640,54	1.710,43	1.745,06
Oferta de energia primária total (MTOE)	539,39	567,18	604,66	632,96	698,36	723,74	749,45
Consumo de energia/população (MWh <i>per capita</i>)	0,46	0,50	0,54	0,56	0,60	0,63	0,67

Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

5 BRASIL

A trajetória de reformas do setor elétrico brasileiro é objeto de intenso debate na literatura especializada (Sauer, 2002; Santos *et al.*, 2006; Pires, 2000). A experiência do monopólio público na indústria de energia é reconhecida pelo seu desempenho na ampliação da oferta de energia em mais de 500% desde 1973. Além disso, o sistema elétrico detém complexa rede interligada, que oferece segurança e complementaridade entre as diversas matrizes. Para entender as razões que conduziram à reformulação de um sistema bem-sucedido, é preciso apontar a crise da dívida em fins dos anos 1970 e como esta resultou em esgotamento da capacidade de financiamento do próprio Estado. À medida que as tarifas eram congeladas como parte da política de controle inflacionário dos anos 1980, as empresas estatais perdiam capacidade de expandir a oferta da eletricidade.

O sistema elétrico era composto por um modelo verticalizado, em que cada estado da Federação possuía uma empresa de energia elétrica que operava sobre uma área de concessão. Com exceção da Companhia Energética de São Paulo (Cesp), da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), da Companhia Energética de Goiás (Celg) e da Companhia Paranaense de Energia (Copel), que eram verticalmente integradas e detinham grande capacidade de geração instalada, a maior parte das empresas era constituída por distribuidoras que adquiriam energia

5. A queima da lenha e de outros resíduos para cozinhar é muito comum na Índia (IEA, 2011).

elétrica dos supridores federais – Eletrosul, Furnas, Companhia Hidroelétrica de São Francisco (Chesf) e Eletronorte – e respondiam aproximadamente por 54% de toda a geração, 32% das linhas de transmissão e 6% de distribuição. O sistema possuía peculiaridades únicas no mundo: predomínio da hidroeletricidade de grande porte (75% da capacidade com usinas acima de 1GW); potencial hídrico considerável ainda não explorado; e elevada complementaridade no sistema.

A privatização pela qual passou o sistema elétrico brasileiro nos anos 1990, como parte da solução para a crise fiscal, introduziu sérios problemas de coordenação no sistema. O modelo adotado a partir do marco inicial da reforma em 1993 (ano da Lei nº 8.631) e em 1995 (ano da regulamentação das concessões do serviço público e do início das privatizações do setor) significou enorme impacto do setor elétrico. As primeiras empresas foram privatizadas sem que houvesse normatização específica sobre a regulação e a política energética. Paralelamente, as estatais foram impedidas de realizar novos investimentos em geração. As agências reguladoras podiam implementar mandatos autônomos não necessariamente convergentes. Inicialmente, o governo pretendia vender os quatro grandes geradores federais, mas o endividamento crônico decorrente da política de sucateamento dos anos 1980 não garantia que as distribuidoras teriam condições para pagar pelo fornecimento de energia. A privatização foi interrompida depois da venda de dezenove distribuidoras estaduais (60% do setor). A transmissão continuou integralmente estatal, enquanto a geração perdeu participação do poder público, que ainda se manteve majoritário em 80%.

Os problemas de coordenação gerados a partir da criação de mercado concorrencial de energia produziram não apenas *deficit* de investimento do setor mas também aumento substancial das tarifas de energia elétrica. O modelo implantado em 1995 impôs aos consumidores uma das tarifas de energia mais altas do mundo. Paralelamente, as distribuidoras têm obtido rentabilidade elevadíssima, ultrapassando muitas vezes 30%. O crescimento das tarifas de energia acompanha *pari passu* o aumento da rentabilidade das empresas de geração e distribuição, que, segundo dados de 2006, quintuplicaram seus dividendos (Santos *et al.* 2006).

5.1 Dimensão federativa e crise de financiamento

A capacidade de autofinanciamento do setor elétrico esteve imbricada nos dilemas federativos do sistema político brasileiro. Até meados dos anos 1990, os governadores desempenharam o papel de proprietários das concessionárias locais e estimulavam a inadimplência do pagamento da energia recebida das supridoras federais, o que resultou em crise institucional e financeira no setor (Rocha, 2011). De modo geral, o processo de redemocratização ampliou o papel das esferas subnacionais e de seus atores estratégicos, os governadores, na estrutura decisória das políticas de energia elétrica: além do uso político das concessionárias pelos governadores,

a reformulação do pacto federativo na constituinte de 1988 extinguiu o imposto único, gerido pela Eletrobras, que foi substituído pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na conta de luz, administrado pelos estados.

A adoção das medidas de estabilização inflacionária do Plano Real provocou um freio de arrumação na capacidade de barganha das esferas subnacionais no contexto pós-1988. Ao longo da segunda metade dos anos 1990, os governadores perderam diversos instrumentos de alavancagem financeira, a exemplo dos bancos estaduais e das concessionárias de distribuição de energia – que foram privatizados –, ao passo que o governo federal retomou sua capacidade de arrecadação tributária e de centralização das receitas. Esta tendência, no entanto, não resultou em retomada da capacidade de coordenação por parte da Eletrobras e, menos ainda, em política de investimento adequada na infraestrutura energética. A ausência de coordenação entre as agências reguladoras e as demais arenas decisórias – associada a uma conjuntura de restrição fiscal vinculada à política monetária – determinou a trajetória que resultou no subinvestimento e no consequente racionamento ocorrido em 2001. O pano de fundo destes problemas advinha da incapacidade do governo de organizar um arranjo regulatório adequado e um mercado livre confiável de energia no Mercado Atacadista de Energia (MAE) e foi capaz de paralisar as atividades de coordenação da Eletrobras (Goldenberg e Prado, 2003). Ao lado da perda de capacidade de coordenação, as geradoras federais que podiam realizar novos investimentos para tornar o sistema menos vulnerável foram impedidas de fazê-los devido à política de austeridade fiscal do governo.

5.2 A contrarreforma do setor elétrico

Após a eleição presidencial de 2002, o governo federal iniciou um novo ciclo de reestruturação do setor elétrico brasileiro. Inicialmente, com a divulgação de propostas de novo arranjo institucional; em seguida, com a consolidação regulatória por meio da Lei nº 10.857, de abril de 2004, e da Lei nº 10.848, de março de 2004. O modelo buscou melhorar a segurança do suprimento de energia elétrica e a universalização do acesso, em consonância com a eficiência econômica e o princípio de modicidade tarifária. Sobre a segurança do suprimento, o atual modelo promoveu a inversão do foco dos contratos de energia elétrica do curto para o longo prazo; a obrigatoriedade de cobertura contratual; o mecanismo de acompanhamento das condições de oferta e procura do sistema, com a criação do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE); a exigência prévia de licenças ambientais para participar dos novos empreendimentos; e, finalmente, a retomada do planejamento setorial integrado e centralizado pelo Estado, na figura da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)(Correia *et al.*, 2006).

O Ministério de Minas e Energia (MME) passou a definir o montante de eletricidade a ser comercializado por contratação regulada e os projetos de geração

que participariam do leilão. A EPE assumiu o papel de subsidiar o ministério com informações, por meio de estudos de avaliação de desempenho técnico-econômico da geração do Sistema Interligado Nacional (SIN), transformando-se no braço estatal do planejamento energético brasileiro. Outro importante aspecto da contrarreforma do setor elétrico foi a criação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), em substituição ao MAE, em agosto de 2004. A câmara visava à comercialização da energia elétrica do SIN, por meio de leilões de energia delegados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Para evitar os riscos de nova crise energética, o governo criou, ainda, um comitê específico para acompanhar a segurança do suprimento energético no país, denominado de Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico, liderado pelo MME e composto por membros da Aneel, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), da CCEE, da EPE e do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) (Srouf, 2005).

5.3 Cenário da política energética recente no Brasil

As perspectivas do setor de energia no Brasil até o fim da década apontam para investimentos de até R\$ 1 trilhão, indicando que este será o carro-chefe da economia nacional. Deste total, as estimativas mostram que o setor de petróleo e gás deve absorver 65% do montante, por conta do pré-sal. As perspectivas mais conservadoras indicam que, em uma década, o Brasil deve dobrar sua capacidade de produção de petróleo, o que transformaria o país em importante exportador. Do lado da energia elétrica, as estimativas de investimento para os próximos cinco anos são de R\$ 150 bilhões em leilões de transmissão e geração, além da contratação de 10 mil MW em hidroelétricas e de outros 10 mil MW em projetos eólicos, pequenas centrais hidroelétricas e biomassa (Rockmann, 2013).

Essa é uma agenda que encontra também diversos desafios. Com relação à cadeia de petróleo e gás, o novo regime de partilha ainda está sendo posto à prova por intermédio do leilão do campo de Libra, a maior reserva pré-sal, para a qual se estima o volume de barris recuperáveis entre 8 a 12 bilhões. Segundo a IEA (2013), no seu relatório sobre as perspectivas de produção energética global, o Brasil deve desempenhar papel central na oferta mundial de petróleo nos próximos vinte anos, transformando-se no sexto maior produtor mundial, com 6,5 milhões de barris por dia. Por sua vez, o programa de investimentos de R\$ 236 bilhões assumido pela Petrobras para os próximos cinco anos já foi seriamente revertido. Isso tanto em decorrência das limitações de caixa a que a empresa foi submetida, por causa do controle do preço da gasolina adotado nos últimos anos – só recentemente revertida pela queda internacional do preço do petróleo – quanto pelo nível de endividamento da estatal e dos efeitos da operação Lava Jato sobre a cadeia de fornecedores da empresa.

Do lado da energia elétrica, os dilemas apontados no debate atual estão entre a necessidade de expansão do sistema e os embates relacionados com o modelo a ser adotado, especialmente em relação aos impactos ambientais. Atualmente, as hidrelétricas respondem por 80% da energia elétrica consumida no Brasil, com estimativas de redução desta participação na próxima década. Apenas 35% do potencial hidrelétrico é aproveitado, enquanto o restante encontra-se na área amazônica, onde os limites ambientais e logísticos são crescentes, o que aumenta os custos marginais de sua exploração. O próprio modelo de construção das novas hidrelétricas é baseado em usinas a fio d'água que não permitem que sejam estocados grandes reservatórios. Isso significa que a capacidade anterior de armazenagem, que era de três anos, passe a ser de apenas cinco meses no novo modelo. Diante deste cenário, a tendência é que a matriz hidro de energia elétrica brasileira perca espaço para outras fontes não renováveis – em especial, as termoeletricas e os biocombustíveis.

5.4 Capacidades burocráticas e níveis comparados de investimento

Os números de poupança, investimento e crescimento alcançados pelos asiáticos não fazem parte da realidade brasileira. A taxa de investimento brasileira situa-se em média em torno de 18% do PIB, enquanto a taxa de crescimento médio, entre 1999 e 2008, estacionou aproximadamente em 3,4%. Rússia, Índia e China cresceram nesse período em torno de 6,9%, 7,1% e 10,1%, respectivamente. Apesar disso, o Brasil é um país que detém estrutura burocrática e de bancos públicos bastante desenvolvida (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010; Cardoso Júnior, 2011; Jayme Junior e Crocco, 2010). Desde a implementação do programa de estabilização inflacionária, contudo, a capacidade de investimento de todas as esferas de governo tornou-se bastante limitada pela necessidade de realização de elevados *superavit* primários para cumprimento do serviço da dívida pública.

Nesse contexto, a privatização possibilitou a abertura do setor de infraestrutura para o capital privado, mas o modelo regulatório não criou mecanismos eficientes para garantir o cumprimento de metas e os investimentos (Boschi e Lima, 2002). A máquina burocrática foi seriamente reduzida – o volume de funcionários públicos em 2010 ainda era inferior ao contingente existente em 1991. Consolidou-se, no entanto, o padrão de carreira com estabilidade em decorrência da expansão do número de servidores estatutários, além da elevação geral do nível de escolaridade (Ipea, 2011).

Apesar disso, projetos de infraestrutura podem ser acometidos por todo tipo de entrave decorrente da baixa qualificação burocrática de estados e municípios, com quem a União precisa realizar convênios para implementar os investimentos. Isso redundaria em baixa capacidade de elaboração de planejamento e projetos e maior controle externo e interno, o que reforça os vetos burocráticos mútuos (Faro, 2006). Até 2013, 64% dos municípios brasileiros estavam impedidos de

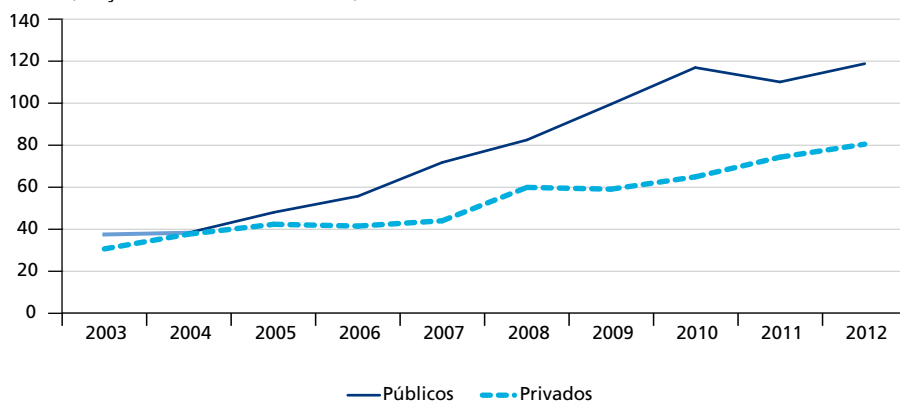
celebrar convênios com a União, em decorrência de problemas de contribuição previdenciária e execução orçamentária (Alves, 2013).

De modo diverso de todos os demais membros dos BRICs, a capacidade de extração tributária do Estado brasileiro aumentou significativamente, em paralelo com o controle das contas públicas, o que mostra que a coordenação fiscal intraburocrática foi mantida e aperfeiçoada. Apesar das privatizações, os *commanding heights* da economia, como os bancos públicos federais e a Petrobras, foram preservados. Embora o sistema bancário tenha reduzido a oferta de crédito de 34% para 23% do PIB, entre 1995 e 2003, os bancos públicos recuperaram capacidade de crédito a partir de 2003, voltaram a desempenhar seu papel anticíclico – como se verificou na crise de 2008 – e hoje lideram a oferta global de crédito do sistema bancário brasileiro, com 21% do PIB. As fontes orçamentárias, os bancos públicos e as empresas estatais são líderes na provisão setorial de financiamento para infraestrutura de transporte, energia, saneamento e habitação no último decênio, segmentos intensivos em trabalho e bens de capital (Frischtak e Davies, 2014).

GRÁFICO 10

Brasil: evolução dos investimentos em infraestrutura (2003-2012)

(Preços de 2012, em R\$ bilhões)



Fonte: Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) e Inter B Consultoria, para investimentos em transporte, energia, saneamento e telecomunicações.

Elaboração do autor.

Como o setor de energia possui impacto fiscal e monetário significativo nas contas públicas, o governo federal tem empregado mecanismos de controle de preços para coordenar os resultados da política monetária e estimular os ciclos de investimentos, seguindo o exemplo dos demais BRICs (Dansie, Lanteigne e Overland 2010). Os impactos sobre as receitas das empresas encarregadas do setor, contudo, – em especial, a Petrobras e a Eletrobras – têm sido muito negativos e põem em risco as políticas de investimento de longo prazo.

O primeiro exemplo disso pode ser destacado a partir da Medida Provisória (MP) nº 579, transformada na Lei nº 12.873, de janeiro de 2013, que impôs mudanças expressivas nas tarifas dos ativos de geração e transmissão, cujos contratos foram revogados, além de ter modificado a relação entre os mercados de energia elétrica no país. Para reduzir as tarifas, a MP nº 579 extinguiu a cobrança dos encargos sociais – a exemplo da conta de consumo de combustível (CCC) e da conta de desenvolvimento energético (CDE) – que tinham como função subsidiar as tarifas de baixa renda e o consumo de combustíveis em regiões isoladas no norte do país, além da universalização do acesso da luz elétrica (Programa Luz para Todos). A outra medida foi a renovação das concessões por meio da reversão para União dos ativos de usinas hidroelétricas e linhas de transmissão com contratos com vencimento em 2015 e 2017. Caso as concessionárias optassem pela manutenção das concessões, teriam de aceitar a antecipação do vencimento do contrato e passariam a ser meras operadoras e mantenedoras das usinas, o que as tornaria prestadoras de serviços, sem prerrogativa de comercializar a energia elétrica a preço de mercado. Esta mudança resultaria em redução sobre o preço de R\$ 95,00 por MWh para R\$ 30,00 por MWh.

Este cenário ocasionou perda de 50% do valor das ações da Eletrobras ao longo de 2013. Considerando-se que a empresa possui um programa de investimento com grandes obras – como as usinas de Angra 3, Belo Monte, Santo Antonio, Jirau, além das linhas de transmissão –, a diminuição do fluxo de caixa decorrente da MP nº 579 representa um enorme desafio financeiro. Também as demais estatais que compõem o sistema federal, como Furnas e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), foram submetidas a uma tarifa de venda de energia que não garante sequer o custo de operação das usinas e menos ainda a manutenção de longo prazo.

Diante desse contexto, o que a literatura tem destacado é que esta trajetória implica enfraquecimento do aparato institucional, que vem perdendo seus quadros técnicos e comprometendo sua capacidade de formulação de projetos e execução (Sauer, 2013). Para manter uma trajetória de tarifas moderadas que não pressione a inflação e os custos de investimento da indústria e, ao mesmo tempo, executar a agenda de investimento ambiciosa de novas usinas de geração e linhas de transmissão, o Tesouro Nacional terá de fazer aporte de recursos, seja diretamente – por intermédio de aumento de capital ou garantia de dívidas das empresas estatais –, seja indiretamente – mediante empréstimos aos bancos públicos que repassam ao sistema por meio de crédito subsidiado (Castro *et al.*, 2013).

TABELA 7
Brasil: principais indicadores de energia (2005-2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB PPP (US\$ bilhões de 2005)	1.582,64	1.645,24	1.745,53	1.835,76	1.829,73	1.967,58	2.021,34
Produção de energia (MTOE)	194,70	206,32	216,42	228,19	230,61	246,63	249,20
Importações líquidas (MTOE)	24,96	20,68	25,04	26,97	15,65	24,85	28,61
Consumo de eletricidade (TWh)	375,20	389,95	412,13	428,25	426,03	464,70	480,12
Emissões de CO ₂ (Mt de CO ₂)	322,68	327,90	342,59	362,00	338,31	388,52	408,00
Oferta de energia primária total (MTOE)	215,33	222,82	235,46	248,59	240,46	265,89	270,03
Consumo de energia/população (MWh <i>per capita</i>)	2,02	2,07	2,17	2,24	2,20	2,38	2,44

Fonte: IEA.
 Elaboração do autor.

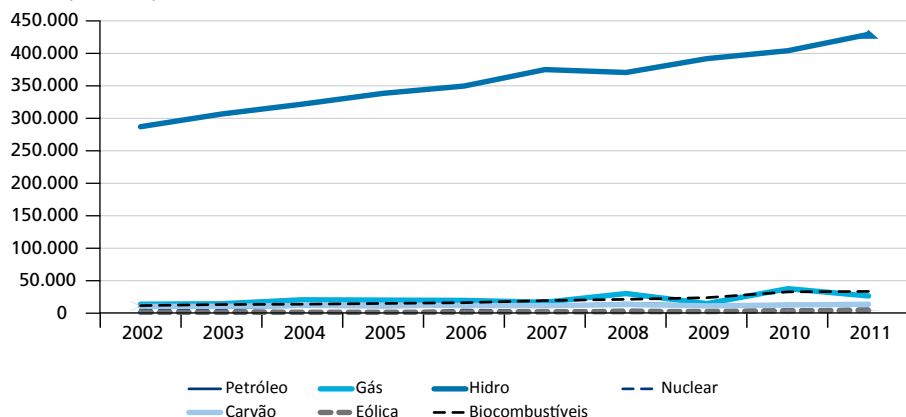
TABELA 8
Brasil: evolução das matrizes de energia elétrica (2002-2011)
(Em GWh)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Petróleo	13.439	10.755	12.128	11.678	12.374	13.333	17.554	14.639	16.065	14.796
Gás	12.406	13.110	19.264	18.812	18.258	15.496	28.778	13.332	36.475	25.095
Hidro	286.090	305.616	320.797	337.457	348.805	374.015	369.556	390.988	403.289	428.333
Nuclear	13.826	13.358	11.611	9.855	13.754	12.350	13.969	12.957	14.523	15.659
Carvão	9.204	9.093	10.582	10.742	10.500	10.098	12.076	9.782	11.338	12.379
Biocom- bustíveis	10.219	11.894	12.476	13.591	14.723	18.025	19.870	22.639	31.548	32.235
Eólica	61	61	61	93	237	645	837	1.238	2.177	2.705
Total	345.671	364.339	387.453	403.033	419.337	445.147	463.120	466.158	515.798	531.758

Fonte: IEA.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 11

Brasil: evolução das matrizes de energia elétrica (2002-2011)
(Em GWh)

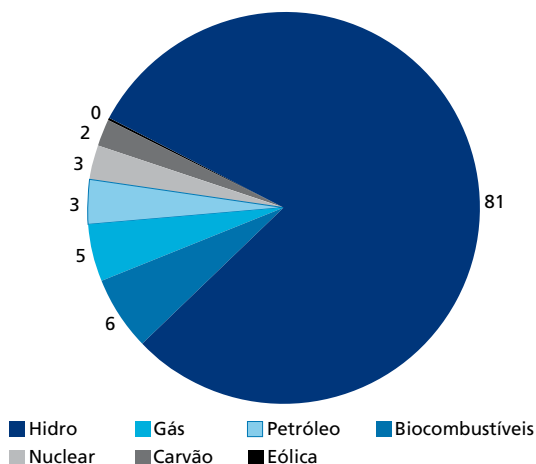


Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 12

Brasil: distribuição das matrizes de energia elétrica (2011)
(Em %)

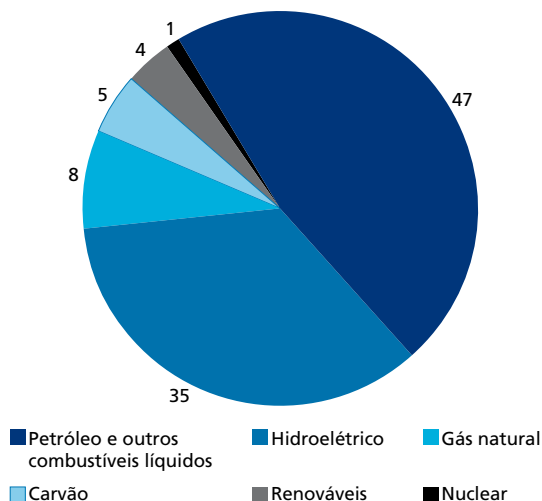


Fonte: IEA.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 13

Brasil: consumo de energia primária total, por tipo de combustível (2011)
(Em %)



Fonte: EIA (2013).
Elaboração do autor.

6 CONCLUSÃO

Como foi possível observar pela descrição das mudanças institucionais relacionadas às políticas de infraestrutura energética, existem aspectos comuns associados à perda de capacidade estatal das políticas durante os anos 1990. A escala e a intensidade desta perda estão relacionadas a limitações físicas de recursos, à dependência de trajetória das políticas que antecederam às reformas orientadas para o mercado e à relação entre atores e instituições na conjuntura crítica da crise que desencadeou as reformas propriamente ditas em cada um dos países. Em todos os países dos BRICs, o esgotamento das políticas de desregulamentação ocorreu no início dos anos 2000 e produziu um efeito de retomada das capacidades estatais, por meio da volta do protagonismo das arenas regulatórias do governo central para sustentação das políticas de infraestrutura energética.

Entre os países que compõem os BRICs, a Rússia e o Brasil são aqueles que detêm maior margem de manobra de recursos energéticos disponíveis. Enquanto a Rússia é a grande exportadora mundial de gás e petróleo é herdeira de infraestrutura logística de distribuição construída no período soviético, o Brasil é o país que conseguiu de forma rápida e bem-sucedida alcançar autossuficiência em energia elétrica por intermédio de investimentos feitos durante o regime militar em usinas hidroelétricas e em infraestrutura de distribuição e transmissão nacionalmente integrada o que garantiu grau de segurança razoavelmente elevado para os padrões

internacionais. O legado destes investimentos é o que ainda garante sustentação à trajetória recente de crescimento das economias dos dois países.

A ruptura do padrão regulatório e de investimento que criou este modelo de infraestrutura energética teve razões distintas no Brasil e na Rússia. As crises fiscal, inflacionária e de endividamento do Brasil esgotaram as possibilidades de investimento estatal ainda nos anos 1980 e encontraram afinidades eletivas com o programa ideológico neoliberal de desverticalização. Um dos efeitos particulares no Brasil é que esta agenda não apenas elevou os custos de coordenação – com a proliferação de arenas regulatórias que não foram capazes de se comunicarem –, como também resultou em elevação brutal dos preços das tarifas de energia. Na Rússia, o colapso político do sistema de planejamento centralizado do governo soviético proporcionou terreno para disputa intragovernamental. Para vencer as resistências das estruturas consolidadas de poder da *nomenclatura*, a liderança política da transição (Yeltsin) enfraqueceu os mecanismos de coordenação interburocráticos e compôs alianças com lideranças regionais e grupos econômicos emergentes, delegando e fragmentando a autoridade do governo central. O impacto deste processo sobre a indústria de energia foi decisivo, não apenas porque o Estado perdeu capacidade regulatória sobre as políticas do setor mas também porque perdeu receita tributária.

No início dos anos 2000, Brasil e Rússia fizeram uma revisão do modelo de política energética e retomaram a capacidade decisória do governo central. O governo da Rússia realizou uma renacionalização das empresas de energia por meio da conversão de dívidas tributárias em ações e reorganizou os instrumentos de coordenação interburocráticas, promovendo centralização dos mecanismos decisórios, com repercussões imediatas na capacidade regulatória sobre a indústria de energia. O efeito prático deste processo pode ser observado tanto no aumento dos quadros burocráticos quanto na ampliação da receita tributária do Estado nacional.

No Brasil, a retomada da capacidade de coordenação do governo central sobre a infraestrutura energética foi uma das prioridades na nova coalizão iniciada em 2003. O colapso do abastecimento em 2001 ainda estava muito vivo na memória, mas o governo não promoveu a reestruturação acionária à moda russa. A estratégia limitou-se a um maior protagonismo do governo central nos leilões de energia e à criação de arenas de coordenação voltadas para articular as diversas agências do setor. Ao mesmo tempo, o governo assumiu a decisão de estimular consórcios que aceleraram a agenda de construção de novas usinas hidroelétricas, com a participação expressiva de recursos dos fundos de pensão e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Do ponto de vista político, a Índia estaria mais próxima de um paralelo com o Brasil do que com a China. Ainda que seja uma democracia particularmente dinâmica, a escala dos problemas sociais e macroeconômicos da Índia presta-se,

entretanto, a comparações mais produtivas com a China. Os dois países atravessaram um ciclo de mais de trinta anos de planejamento centralmente organizado, e a infraestrutura energética foi um dos eixos cruciais deste processo. Índia e China são países que dependem de importação de insumos para sua indústria de energia. O primeiro importa carvão, à base do qual é produzida a maior parte da energia elétrica. Embora a maioria das usinas geradoras na China também seja baseada no carvão, o país é autossuficiente nesta fonte e diversificou sua matriz energética, tornando-se o maior importador mundial de petróleo.

A dependência energética destes países, contudo, é fenômeno dos últimos trinta anos. Os investimentos planejados da fase centralizada do período comunista conseguiram atender à demanda do baixo nível de crescimento que caracterizou aquele período. A desregulamentação na China estimulou o que a literatura denominou de *accountability* (responsabilização) mútuo entre a burocracia central e as esferas provinciais. A descentralização teve como objetivo estimular as lideranças locais a desenvolverem política de investimento próprio na construção de usinas geradoras, mediante crédito oferecido pelos bancos públicos. Ao mesmo tempo que as empresas ligadas ao setor cresciam à sombra desta política de estímulo descentralizado, o governo encontrou dificuldades para estabelecer uma estrutura coordenada de regulação da infraestrutura energética. Apesar dos investimentos maciços realizados por meio da política de crédito dos bancos às empresas, o país ainda sofre com o cenário de insegurança energética decorrente de problemas de coordenação e deliberação de políticas, na medida em que as empresas dificilmente se subordinam a estruturas regulatórias formuladas pelo governo. A estrutura decisória baseada na deliberação por consenso – associada a um padrão de autoritarismo fragmentado –, ao mesmo tempo que impulsionou a economia, elevou muito os custos de coordenação para o governo.

Na Índia, a infraestrutura de energia está no centro dos dilemas federativos do país. Enquanto a formulação legal do arranjo regulatório tem sido atribuição do governo central, a execução das políticas é objeto das esferas subnacionais. O processo de desregulamentação do setor não teve impacto igual ao dos demais membros dos BRICs, mas o legado do período de substituição de importações manteve-se não apenas no plano da estrutura decisória das políticas do setor como também no volume de perdas que o sistema carrega, ao redor de 25%. Complementa-se a isso, a ausência de integração da malha de distribuição. Embora a Índia tenha elevado sua capacidade de produção energética, isso não tem sido feito em volume que compense a demanda crescente por consumo de sociedade com os menores níveis *per capita* de consumo do mundo. Para suplantar as dificuldades de coordenação, o governo central tem adotado incentivos de crédito para aqueles estados que atendem a critérios de formalização do acesso a energia, mas as sucessivas interrupções e *blackouts* demonstram que há um longo caminho a percorrer.

TABELA 9
BRICs: principais indicadores de energia

	Expansão das matrizes (2002-2011) (%)	Emissões de CO ₂ (2011) (Mt de CO ₂)	Consumo de energia/ população (2011) (MWh <i>per capita</i>)	Importações líquidas/ oferta de energia total (2011) (%)
China	307	7.954	3,30	13
Brasil	54	408	2,44	11
Rússia	18	1.653	6,53	Exportador
Índia	76	1.745	0,67	28

Fonte: IEA.
Elaboração do autor.

QUADRO 1
BRICs: dimensão comparada das políticas

	Autonomia energética	Canais de financiamento	Burocracia/regulação	Coordenação entre esferas de poder
Brasil	Dependente de importação	Modelo misto, com predomínio de bancos públicos e aportes fiscais de financiamento	• perda de capacidade burocrática e regulatória nos anos 1990, seguida de recomposição parcial na década seguinte; e • impacto das políticas de preço adotadas pelo governo sobre a capacidade de recuperação burocrática das empresas do setor de energia elétrica.	• retomada da coordenação do governo central via a EPE, a CCEE e o CMSE; e • aumento da participação acionária estatal na Petrobras e novo marco regulatório de partilha para exploração do pré-sal.
Rússia	Exportador	Modelo misto, com predomínio das receitas próprias das empresas	• desverticalização e perda de capacidade burocrática nos anos 1990, seguidas de aumento do efetivo de quadros e recomposição da cadeia de comando do governo central; e • manutenção das políticas de subsídio.	Papel do Serviço de Segurança Nacional – constituído pelos <i>siloviki</i> – para reconstrução dos mecanismos de coordenação burocrática sob comando do governo central.
Índia	Dependente de importação	Predomínio dos bancos estatais, via poupança doméstica	• modelo originalmente desverticalizado, com importante papel das esferas subnacionais na implementação das políticas por meio das SEBs; e • autonomia governativa da burocracia indiana associada à falta de coesão intra e interburocrática.	• grande dificuldade de coordenação entre as esferas nacional e subnacionais no gerenciamento do sistema elétrico do país; • criação de agência nodal na esfera subnacional; e • financiamento como instrumento de coordenação, via o APDRP.

(Continua)

(Continuação)

	Autonomia energética	Canais de financiamento	Burocracia/regulação	Coordenação entre esferas de poder
China	Dependente de importação	Predomínio dos bancos estatais via poupança doméstica	• manutenção da coesão burocrática por intermédio de mecanismos de rotação de quadros; e • ausência de agência regulatória central para política energética.	• dificuldade das agências de coordenação (Energy Bureau e National Energy Administration) de firmarem sua autoridade sobre as empresas estatais de petróleo e outros ministérios encarregados do setor de energia; e • coordenação corporativa da Sasac.

Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

ALVES, Murilo Rodrigues. Maioria dos municípios não pode celebrar convênios com a União. **Valor Econômico**, Brasília, 28 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/2985806/maioria-dos-municipios-nao-pode-celebrar-convenios-com-uniao>>.

BETZ, Joachim. **The reform of China's energy policies**. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, Feb. 2013. (Working Paper, n. 216).

BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina S. O executivo e a construção do estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, Luiz W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Iuperj; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BURNS, John. "Downsizing" the Chinese state: government retrenchment in the 1990s. **The China Quarterly**, n. 175, p. 775-802, 2003.

CARDENAL, Juan; ARAUJO, Heriberto. **China's silent army**. London: Allen Lane; Penguin Books, 2013.

CARDOSO JUNIOR, José (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. v. 5. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

CASTRO, Nivalde *et al.* **O processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro e os impactos da MP 579**. Rio de Janeiro: Gesel, 2013. (Texto de Discussão do Setor Elétrico, n. 51).

CHAKRABARTY, K. C. **Infrastructure financing by banks in India: myths and realities**. Mumbai: RBI, 2013.

CHAN, Hon. Cadre personnel management in China: the Nomenklatura system, 1990-1998. **The China Quarterly**, n. 179, p. 703-734, 2004.

CHENG, Li. Jiang Zemin's successors: the rise of the fourth generation of leaders in the PRC. **The China Quarterly**, n. 161, p. 1-40, 2000.

_____. Political localism versus institutional restraints: elite recruitment in the Jiang Era. In: NAUGHTON, Barry; YANG, Dali (Ed.). **Holding China together: diversity and integration in the Post-Deng Era**. New York: Cambridge University Press, 2004.

CORREIA, Tiago *et al.* Trajetória das reformas institucionais da indústria elétrica brasileira e novas perspectivas de mercado. **Revista Economia**, Niterói, v. 7, n. 3, p. 607-627, set./dez. 2006.

DANSIE, Grant; LANTEIGNE, Marc; OVERLAND, Indra. Reducing energy subsidies in China, India and Russia: dilemmas for decision makers. **Sustainability**, Basel, v. 2, n. 2, p. 475-493, 2010.

DOWNS, Erica. **The energy security series: China**. Washington: The Brookings Institution, Dec. 2006. (The Brookings Foreign Policy Studies).

EASTER, Gerald. The Russian state in the time of Putin. **Post-Soviet Affairs**, v. 24, n. 3, p. 199-230, 2008.

EBINGER, Charles; AVASARALA, Govinda. India and the other BRICs: energy and implications for economic growth. In: ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Empowering growth: perspectives on India's energy future**. London: The Economist, 2012.

EDIN, Maria. State capacity and local agent control in China: CCP cadre management from a township perspective. **The China Quarterly**, v. 173, p. 35-52, mar. 2003.

EIA – ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **International Energy Outlook: 2013**. Washington: EIA, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/HoQTsU>>.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, Oct. 1999.

FARO, Luiz. Adiado amanhecer: o Brasil do breu no fim do túnel. **Insight Inteligência**, n. 35, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/fyrfHS>>.

FRISCHTAK, Cláudio. O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 38, n. 2, ago. 2008.

FRISCHTAK, Claudio; DAVIES, Katharina. O investimento privado em infraestrutura e seu financiamento. *In*: FRISCHTAK, Claudio; PINHEIRO, Armando Castelar (Org.). **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

GALLAGHER, Kevin; IRWIN, Amos; KOLESKI, Katherine. Os novos bancos em cena: financiamentos chineses na América Latina. **Diálogo Interamericano**: informe, Washington, maio 2013.

GENTÉ, Régis. La Russie expliquée par son chauffage. **Le Monde Diplomatique**, Juin 2014.

GOLDENBERG, José; PRADO, Tadeu. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, nov. 2003.

GUSTAFSON, Thane. **Wheel of fortune**: the battle for oil and power in Russia. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

HASHIM, S. Moshim. Putin's etatization project and the limits of democratic reforms in Russia. **Communist and Post-Communist studies**, v. 38, n. 1, p. 25-48, 2005.

HUSKEY, Eugene. Pantouflage à la russe: the recruitment of Russian political and business elites. *In*: FORTESCUE, Stephen (Ed.). **Russian politics from Lenin to Putin**: essays in honour of T.H. Rigby. London: Palgrave Macmillan, 2010.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook**: 2011. Paris: IEA, Nov. 2011.

_____. **World Energy Outlook**: 2013. Paris: IEA, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 110, 8 set. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/m9oHIO>>.

ÍNDIA. **Annual report 2001-2002**. New Delhi: Planning Commission, 2002. Disponível em: <http://planningcommission.nic.in/reports/genrep/arep0102/ar01_02.pdf>.

JAYME JUNIOR, Frederico; CROCCO, Marco (Org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

KALE, Sunila. Current reforms: the politics of policy change in India's electricity sector. **Pacific Affairs**, Vancouver, v. 77, n. 3, p. 467-491, 2004.

KEIDEL, Albert. China's financial sector: contributions to growth and downside risks. *In*: BARTH, James; TATOM, John; YAGO, Glenn (Ed.). **China's emerging financial markets**. New York: Milken Institute, 2009.

KONG, Bo. China's energy decision-making: becoming more like the United States? **Journal of Contemporary China**, v. 18, n. 62, p. 789-812, 2009.

_____. Governing China's energy in the context of global governance. **Global Policy**, Durham, v. 2, special issue, Sept. 2011.

KRYSHTANOVSKAYA, Olga; WHITE, Stephen. The formation of Russia's network directorate. In: KONONENKO, Vadim; MOSHES, Arkady (Ed.). **Russia as a network state: what works in Russia when state institutions do not?** London: Palgrave Macmillan, 2011.

LANDRY, Pierre. **Decentralized authoritarianism in China: the communist party's control of local elites in the post-Mao era**. New York: Cambridge University Press, 2008.

LIEBERTHAL, Kenneth; LAMPTON, David. **Bureaucracy, politics and decision making in post -Mao China**. Ewing: University of California Press, 1992.

LIEBERTHAL, Kenneth; OKSENBERG, Michel. **Policy making in China: leaders, structures, and process**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

LIN, Shuanglin. Public infrastructure development in China. **Comparative Economic Studies**, v. 43, n. 2, p. 89-109, 2001.

LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MACGREGOR, Richard. **The party: the secret world of China's communist rulers**. New York: Harper-Collins, 2010.

NAUGHTON, Barry. The State asset commission: a powerful new government body. **China Leadership Monitor**, n. 8, 2003.

PEARSON, Margaret. Governing the Chinese economy: regulatory reform in the service of the state. **Public Administration Review**, v. 67, n. 4, p. 718-730, July/Aug. 2007.

PIRES, José C. **Desafios da reestruturação do setor elétrico brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Textos para Discussão, n. 76).

POPOV, Vladimir. The financial system in Russia compared to other transition economies: the Anglo-American versus the German-Japanese model. **Comparative Economic Studies**, v. 41, n. 1, p. 1-42, 1999.

REDDAWAY, Peter; ORTTUNG, Robert (Ed.). **The dynamics of Russian politics: Putin's reform of federal-regional relations**. Lanham: Rowman and Littlefield, 2004.

RENZ, Bettina. Putin's militocracy? An alternative interpretation of Siloviki in contemporary Russian politics. **Europe-Asia Studies**, v. 58, n. 6, p. 903-924, 2006.

ROCHA, Thadeu. **Estado, mercado e burocracia no setor elétrico: trajetória e perspectivas das centrais elétricas brasileiras S/A (1954-2010)**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

ROCKMANN, Roberto. Investimento no setor chega a R\$ 1 trilhão. **Valor setorial: energia**, ago. 2013.

RUDOLPH, Lloyd; RUDOLPH, Susanne. Redoing the constitutional design: from an interventionist to a regulatory state. In: KOHLI, Atul (Ed.). **The success of India's democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

RUTHLAND, Peter. Putin's economic record: is the oil boom sustainable? **Europe-Asia Studies**, v. 60, n. 6, p. 1051-1072, 2008.

SANTANA, Carlos Henrique Vieira. **Políticas de infraestrutura energética e capacidades estatais nos BRICS**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2045).

SANTOS, Gustavo *et al.* Por que as tarifas foram para os céus? Propostas para o setor elétrico brasileiro. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 435-474, 2006.

SAUER, Ildo. **Um novo modelo para o setor elétrico brasileiro**. São Paulo: Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia/USP, 2002.

_____. Política energética. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 239-264, 2013.

SHIRK, Susan. Playing to the provinces: Deng Xiaoping's political strategy of economic reform. **Studies in Comparative Communism**, v. 23, n. 3-4, p. 227-258, 1990.

SINHA, Aseema. The changing political economy of federalism in India: a historical institutionalist approach. **India Review**, v. 3, n. 1, p. 25-63, 2004.

SROUR, Sandra. **A reforma do estado e a crise no setor de energia elétrica: uma visão crítica do caso brasileiro**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

TONGIA, Rahul. **The political economy of Indian power sector reforms**. Stanford: Stanford Institute for International Studies, Dec. 2003. (Working Paper, n. 4).

VERNIKOV, Andrei. **Direct and indirect state ownership on banks in Russia**. Munich: MPRA, Mar. 2010. (MPRA Paper, n. 21373).

WENGLE, Susanne. Post-Soviet developmentalism and the political economy of Russia's electricity sector liberalization. **Studies in Comparative International Development**, v. 47, n. 1, p. 75-114, 2012a.

_____. Engineers versus managers: experts, market-making and state-building in Putin's Russia. **Economy and Society**, v. 41, n. 3, p. 435-467, 2012b.

WOODRUFF, David. **Money unmade**: barter and the fate of Russian capitalism. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

YEH, Emily; LEWIS, Joanna. State power and the logic of reform in China's electricity sector. **Pacific Affairs**, Vancouver, v. 77, n. 3, p. 437-465, 2004.

ZYSMAN, John. How institutions create historically rooted trajectories of growth. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, n. 1, 1983.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PATEL, Urjit; BHATTACHARYA, Saugata. Infrastructure in India: the economics of transition from public to private provision. **Journal of Comparative Economics**, n. 38, p. 52-70, 2010.

CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE COMPARADA DOS PROCESSOS DE COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE GRANDES BARRAGENS (BRASIL, CHINA E ÍNDIA)¹

Igor Ferraz da Fonseca

1 INTRODUÇÃO

Apesar de possuírem culturas, economias e sistemas políticos bastante diferentes, Brasil, China e Índia têm sido tratados como parte de um mesmo bloco. Os três países compõem um grupo denominado BRICS² e são apontados como economias com significativo crescimento econômico, que tendem a aumentar seu protagonismo no cenário internacional.

Conforme seria esperado, esse crescimento rápido se faz à custa do uso de recursos naturais, o que pode gerar impactos profundos no meio biofísico. No entanto, ao mesmo tempo que as pressões sobre recursos naturais aumentam, a busca por protagonismo internacional também demanda – ao menos formalmente – que esses países se comprometam com regulações, políticas e instrumentos de gestão ambiental internacionalmente estabelecidos, como é o caso dos procedimentos de licenciamento ambiental.

Em gestão ambiental, o processo de emulação de boas práticas é central. É comum que um programa, um projeto ou um instrumento de gestão considerado bem-sucedido em sua origem seja disseminado e replicado em outros contextos, na tentativa de reprodução de seus resultados (Fonseca e Bursztyn, 2009; Milanez e Bührs, 2009). O processo de emulação tem significativo alcance internacional, e políticas ambientais de países emergentes frequentemente são baseadas em suas congêneres originadas em países desenvolvidos. Assim, a adoção de procedimentos de licenciamento ambiental por países emergentes é amplamente disseminada a partir dos anos 1980, sob pressão iniciada em âmbito internacional por governos de países

1. Este capítulo é uma versão modificada de Fonseca (2013) e foi produzido no âmbito do projeto Brasil e os Atores Emergentes em Perspectiva Comparada: Capacidades Estatais e a Dimensão Política Institucional, coordenado em parceria pelo Ipea e pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED). O autor agradece aos pesquisadores do Ipea e do INCT-PPED que acompanharam o desenvolvimento desta pesquisa, contribuindo significativamente para sua execução.

2. Bloco composto pelos seguintes países emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

desenvolvidos, agências multilaterais – tais como o Banco Mundial (Drake *et al.*, 2002; Santiso, 2001) – e organizações da sociedade civil de alcance internacional.

Desta forma, este estudo analisará a adoção de procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, na Índia e na China em uma área crítica para a ambição desenvolvimentista desses países, tanto no quantitativo de sua utilização quanto nos conflitos ambientais gerados: a área de construção de barragens e geração de infraestrutura hidrelétrica.

O foco nos procedimentos de licenciamento ambiental e nas interações entre política ambiental e energética permite, também, uma análise das capacidades estatais do Brasil, da China e da Índia em perspectiva comparada. Por capacidade estatal compreende-se “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. (...) Trata-se da capacidade *de ação* do Estado” (Souza, 2015, p. 8).

Esse conceito apresenta diversas dimensões, componentes e características (Boschi e Gaitán, 2012; Stein e Tommasi, 2007; Weaver e Rockman, 1993). No entanto, o desenho e o objeto de pesquisa aqui analisados permitem uma discussão mais aprofundada dos componentes das capacidades estatais orientados para a política pública, notadamente: *i)* “a identificação das principais características dos sistemas que regem políticas específicas”; e *ii)* “o mapeamento dos mecanismos de coordenação intragovernamental ou de coordenação executiva” (Souza, 2012). A análise desses dois componentes na política ambiental é tema central deste estudo.

As estratégias e os instrumentos metodológicos utilizados nesta pesquisa têm caráter qualitativo. As atividades de coleta e análise de dados ocorreram entre dezembro de 2012 e dezembro de 2013. Envolveram: *i)* atividades de revisão bibliográfica sobre o processo de licenciamento ambiental nos três países selecionados; *ii)* análise documental referente à usina hidrelétrica de Belo Monte (Brasil), à barragem de Sardar Sarovar (Índia) e ao complexo hidrelétrico do rio Nu (China); e *iii)* trabalho de campo composto por entrevistas, com base em roteiro semiestruturado, com burocratas e gestores públicos responsáveis pelas áreas de coordenação executiva, planejamento estatal, licenciamento ambiental, entre outros. O trabalho de campo foi realizado em Nova Délhi, no período entre 20 e 24 de maio de 2013; em Brasília, ao longo do mês de junho de 2013; e em Pequim, de 9 a 13 de setembro de 2013. Ao todo, foram realizadas mais de trinta entrevistas.

Além desta seção introdutória, este capítulo está estruturado em mais quatro seções. A segunda seção aponta as similaridades entre Brasil, China e Índia, no que tange ao momento histórico de suas economias emergentes e à promoção de obras de infraestrutura hidrelétrica.

Na busca por ilustrar peculiaridades dos sistemas que regem a política ambiental no Brasil, na China e na Índia (componente 1), a terceira seção apresenta características dos processos de licenciamento ambiental de três grandes empreendimentos, internacionalmente conhecidos por seus grandes potenciais hidrelétricos e também por seus impactos socioambientais: a usina hidrelétrica de Belo Monte, no Brasil; o complexo hidrelétrico do rio Nu, na China; e a barragem de Sardar Sarovar, na Índia. O objetivo é apontar – ainda que de forma não exaustiva – a influência de elementos como a configuração do Estado, a relação entre agências governamentais e a relação entre Estado e organizações da sociedade civil na forma como o processo de licenciamento ambiental é conduzido nesses países.

A quarta seção, referente ao componente 2, discute os processos de coordenação intragovernamental entre agências do governo ligadas às áreas de política energética e ambiental nesses três países, qualificando mecanismos e padrões de interação intraburocrática e de relação entre a burocracia e a sociedade civil organizada. Assim, na busca pela compreensão das capacidades estatais, identificam-se padrões de sinergia e elementos de conflito intragovernamental dentro do aparato do governo central do Brasil, da China e da Índia.

É importante ressaltar que, apesar de o conceito de capacidade estatal se referir prioritariamente às capacidades do Estado de agir e implementar políticas públicas, tal capacidade não pode ser analisada sem identificar os mecanismos de legitimidade da própria ação estatal. Em um momento histórico em que a busca por formas de boa governança que valorizem a democracia e a legitimidade social são centrais para as políticas públicas, um modelo de Estado que faz valer seus objetivos “contra tudo e contra todos” pode não ser o ideal. Assim, nesse contexto de encontro do ativismo estatal e da democracia, faz-se necessária a busca por um Estado que seja capaz de executar políticas de desenvolvimento ao mesmo tempo que protege direitos e interesses difusos, como os sociais e os ambientais (Pires e Gomide, 2014).

Assim, a análise dos mecanismos de coordenação – assim como das sinergias e dos conflitos entre as agências estatais envolvidas nas áreas de política ambiental e energética – contribui para ilustrar esse duplo papel do Estado, tanto na capacidade de implementar suas políticas e seus objetivos quanto na de angariar legitimidade social para seu projeto político.

Por fim, a quinta seção apresenta uma comparação dos sistemas políticos e de coordenação intragovernamental no Brasil, na Índia e na China. Tal comparação visa, sobretudo, situar o processo de licenciamento ambiental no Brasil, *vis-à-vis* os mecanismos utilizados na China e na Índia. Apontam-se, portanto, as vantagens e desvantagens do modelo brasileiro e suas implicações para a análise das capacidades estatais.

2 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E GRANDES BARRAGENS: BRASIL, CHINA E ÍNDIA

No contexto do protagonismo das economias emergentes no cenário global, o papel do Estado volta a ser percebido como fundamental para o desenvolvimento. Esse novo momento permite remeter a uma fase histórica posterior à Segunda Guerra Mundial, em que economias periféricas também obtiveram significativo crescimento econômico, com forte presença do Estado na economia.

No entanto, nesse novo ímpeto de interação Estado-economia, as condições políticas e sociais não são as mesmas. A economia mundial está mais integrada e globalizada; a sociedade civil organizada é importante *player* na arena política; novos setores de política pública, por exemplo, de direitos humanos e minorias, se estruturaram. Entre estes novos setores, destaca-se a política ambiental.

A forte presença estatal na economia (como ocorreu no Brasil no período Vargas e no regime militar) está geralmente relacionada às políticas industriais e de infraestrutura. O regime militar brasileiro, por exemplo, levou a cabo uma série de grandes obras de infraestrutura, tais como a Rodovia Transamazônica e usinas hidrelétricas como Itaipú (na fronteira com o Paraguai, no Sul do Brasil), Tucuruí e Balbina (ambas na Amazônia brasileira).

No entanto, essas obras não enfrentaram, em seu momento histórico, grandes obstáculos sociais e/ou ambientais, apesar de terem tido impactos significativos em ambas as frentes, como no deslocamento de populações indígenas e ribeirinhas, na alteração do volume e curso de rios, e no alagamento de grandes parcelas de floresta nativa (Fearnside, 1989). Isso se deve, por um lado, ao fato de que a sociedade civil não se encontrava articulada e não tinha importância política na gestão de políticas públicas e, por outro, ao fato de que a política ambiental ainda não se encontrava plenamente estruturada dentro do aparato estatal.

A partir da segunda metade do século XX, avançou o ativismo de novos movimentos sociais, que ideologicamente questionam a inexorabilidade do progresso científico e tecnológico, focando na qualidade de vida no longo prazo e na importância de valores e conhecimentos tradicionais (Ribeiro, 1991; Santilli, 2005). Em decorrência disso e a partir de marcos como as conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento (em 1972 e 1992), a chamada questão socioambiental se fortalece enquanto área de política pública e se alastra em múltiplos domínios da política e da sociedade, tanto em âmbito local quanto global (Soromenho-Marques, 1994).

Tendo em vista essa dinâmica, na política do início do século XXI, a ação do Estado no campo das grandes obras de infraestrutura precisa levar em conta a sociedade civil organizada (Evans, 2012) – movimentos indígenas, ambientalistas,

e de atingidos por barragens e movimentos. Outrossim, essas questões precisam ser equacionadas por distintos setores do aparato governamental envolvidos em diferentes áreas de políticas públicas, como a energética, a ambiental, a de transportes e a dos direitos das minorias.

A política energética é elemento estratégico do processo de desenvolvimento, já que a geração de energia é condição *sine qua non* para que políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico sejam promovidas. Esta política também é exemplar para ilustrar a interação e, por vezes, contradição entre políticas ambientais e de infraestrutura. Essa ilustração ganha corpo a partir da análise dos processos de licenciamento ambiental de grandes usinas hidrelétricas.

Do ponto de vista econômico, as barragens são fontes importantes de energia para países com alto potencial hidrelétrico. Isso ocorre na China, na Índia e no Brasil, que estão entre os países que mais utilizam barragens como fonte de energia e de segurança hídrica (EPE, 2011; IEA, 2012; WCD, 2000). A tabela 1 mostra que os três estão ranqueados entre os dez maiores países em três categorias-chave.

TABELA 1
Produção hidrelétrica mundial, por categoria

	Produtores (2010)	TWh ¹	%	Capacidade instalada (2009)	GW ²	Energia gerada (2010)	%
1ª	China	722	20,5	China	171	Noruega	94,7
2ª	Brasil	403	11,5	Estados Unidos	100	Brasil	78,2
3ª	Canadá	352	10,0	Brasil	79	Venezuela	64,9
4ª	Estados Unidos	286	8,1	Canadá	75	Canadá	57,8
5ª	Rússia	168	4,8	Japão	47	China	17,2
6ª	Noruega	118	3,4	Rússia	47	Rússia	16,2
7ª	Índia	114	3,3	Índia	37	Índia	11,9
8ª	Japão	91	2,6	Noruega	30	França	11,7
9ª	Venezuela	77	2,2	França	25	Japão	8,1
10ª	França	67	1,6	Itália	21	Estados Unidos	6,5
Resto do mundo		1.118	31,7		331		15,4
Total		3.516	100,0		963		16,3

Fonte: IEA (2012).

Notas: ¹ Terawatts-hora.

² Gigawatts.

Na categoria dos países com maior produção de energia hidrelétrica, a China aparece em primeiro lugar, com 722 TWh, representando 20,5% da produção

hidrelétrica mundial; o Brasil aparece em segundo, com produção de 403 TWh e 11,5% da produção mundial. A China também lidera o *ranking* mundial de capacidade hidrelétrica instalada, com 171 GW, enquanto o Brasil ocupa a terceira posição, com 79 GW. Com relação à porcentagem de energia hidrelétrica na matriz energética de cada país, o Brasil ocupa o segundo lugar, com 78,2% de sua energia elétrica tendo origem hidrelétrica. A China, apesar de ocupar a liderança nos dois *rankings* anteriores, tem apenas 17,2% de sua geração de energia oriunda de hidrelétricas. A Índia ocupa a sétima posição nos três *rankings* citados. É importante ter em mente que Brasil, China e Índia, somados, respondem por 35,3% de toda a energia hidrelétrica produzida mundialmente. Assim, um estudo comparativo da presença de hidrelétricas nesses países é representativo dos dilemas e dos problemas que atuam na construção de barragens em nível global.

Analisando sob a ótica ambiental, as hidrelétricas causam sérias repercussões. Se, por um lado, são reconhecidas fontes renováveis de energia e contribuem para a regularização da vazão (evitando enchentes), por outro, são responsáveis pelo alagamento de grandes parcelas de floresta nativa, pelo desvio e alteração do curso de rios, pela emissão de metano na atmosfera,³ entre outros impactos no ecossistema e na biodiversidade regional.

Em relação à questão social, hidrelétricas geram deslocamento e/ou impacto direto nos meios de subsistência de populações tradicionais (como indígenas, quilombolas e ribeirinhas) e de populações rurais em geral. Ao mesmo tempo, a construção de uma hidrelétrica gera fluxo migratório intenso, que – sem adequado planejamento e preparação – pode ter consequências significativas para o planejamento urbano e territorial e para a oferta de serviços públicos básicos, tais como saúde, educação e segurança pública.

Do ponto de vista administrativo, grandes barragens, assim como outras importantes obras de infraestrutura, são úteis para demonstrar dois dos principais gargalos na implementação de políticas públicas em países emergentes: os conflitos e a falta de articulação entre órgãos e agências no interior do aparato estatal. Em um momento histórico em que o Estado recupera um papel ativo no planejamento e na execução de políticas em diversos setores, a recorrência de problemas de coordenação tem o potencial de gerar múltiplas ineficiências, tanto por parte da ação estatal quanto em relação a *accountability* e controle social pela sociedade civil.

3. O nível de emissão de metano – um dos gases causadores do efeito estufa – em hidrelétricas é ponto polêmico e ilustrativo do conflito de múltiplas visões, interesses e perspectivas relacionados à temática. Alguns autores apontam que o nível da emissão de gases de efeito estufa (GEEs) é baixo se comparado com fontes alternativas de energia, como termelétricas (Rosa *et al.*, 2004). No polo oposto, existe a argumentação de que o nível de emissão de hidrelétricas na Amazônia é maior que o de fontes alternativas (Fearnside, 1995; 2002; 2004).

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PAÍSES EMERGENTES: MÚLTIPLAS REALIDADES

Na sequência, apresentam-se relatos das semelhanças e peculiaridades dos processos de licenciamento ambiental no Brasil, na China e na Índia, com base em três casos de construção de grandes barragens. Tendo em vista a repercussão nacional e internacional, bem como a ampla bibliografia acadêmica em torno desses casos, acredita-se que eles sejam representativos das principais dinâmicas e dilemas em torno dos processos decisórios sobre grandes barragens em países emergentes. O foco adotado é apontar características do processo decisório de cada país, que variam conforme a configuração do Estado, as relações intragovernamentais, e o perfil e as possibilidades de ação encontradas pela sociedade civil organizada.

3.1 Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, Brasil

O processo decisório de grandes barragens no Brasil incorpora o licenciamento ambiental, segmentado em três etapas distintas: licenciamento prévio (LP), licenciamento de instalação (LI) e licenciamento de operação (LO). O processo de licenciamento é o momento em que há maior interação entre a burocracia do setor de energia e a do setor ambiental; é quando a sociedade civil organizada encontra canais ativos e busca influenciar a política. No momento anterior ao licenciamento ambiental, o processo decisório é centrado na burocracia do setor elétrico, tendo pouca interação com órgãos ambientais (Pereira, 2013).

O processo de licenciamento ambiental brasileiro é bastante complexo e considerado, ao menos formalmente, um dos mais rigorosos do mundo. Um exemplo disso é que apenas no Brasil é adotado um processo composto por três fases (World Bank, 2008). O grau de abertura ao debate e a manifestação de conflitos e contradições dentro do aparato estatal e entre Estado e sociedade civil são significativos, sendo que a probabilidade de veto e atrasos nas obras de infraestrutura é alta (Costa, 2010; Carvalho, 2006; Pereira, 2013).

O caso da usina hidrelétrica de Belo Monte, situada no rio Xingu, próxima ao município de Altamira, no Pará⁴ (figura 1), é ímpar para explicitar como operam os conflitos, as contradições e os esforços de coordenação intragovernamental no Estado brasileiro, em uma área crítica ao desenvolvimento nacional (infraestrutura) e em que a dimensão da incorporação de padrões de sustentabilidade ambiental representa desafio significativo.

4. A maior parte das obras de infraestrutura está sediada em Altamira, mas a obra alagará áreas nos municípios de Altamira (267 km²), Vitória do Xingu (248 km²) e Brasil Novo (0,5 km²). Além destes três, também serão afetados direta ou indiretamente pela usina os seguintes municípios: Anapu, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio e Uruará. Todos pertencem ao estado do Pará.

FIGURA 1

Usina hidrelétrica de Belo Monte: localização



Fonte: Instituto Socioambiental (ISA).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A intenção de construir Belo Monte remonta ao regime militar, e a previsão da obra já constava no Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010. Neste plano, Belo Monte (anteriormente denominada Kararaô)⁵ era tida como central para o aproveitamento energético do rio Xingu. Em 1988, no evento Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, que contou com a participação de 3 mil pessoas (sendo 650 índios), é identificada a mobilização da sociedade civil afetada pela usina. A possibilidade de impactos ambientais e sociais, sobretudo atingindo comunidades indígenas e ribeirinhas, foi a tônica de um discurso que uniu movimentos e organizações ambientalistas e sociais nos níveis internacional, nacional e local. Não obstante, Belo Monte continuou fazendo parte dos planejamentos energéticos do governo federal.

5. A usina foi rebatizada de Belo Monte em 1994.

Após manifestações sociais e a recusa do Banco Mundial em financiar a usina (Hochstetler, 2011), o projeto inicial foi remodelado em 1994, quando definiu-se que a usina alagaria 516 km² de área, para um aproveitamento energético médio de 4.500 megawatts (MW), com potência instalada de 11.233 MW. Isso faz de Belo Monte a terceira maior usina do mundo.

A pressão pela construção aumentou em 2001-2002, após o Brasil atravessar um período de racionamento energético conhecido como crise do apagão. Este momento evidenciou a precariedade e a vulnerabilidade da matriz energética nacional, apontando a deficiência de investimentos em geração e distribuição de energia, que caracterizou a década de 1990. A construção de Belo Monte estava entre as medidas previstas em um plano emergencial para aumentar a oferta de energia, que foi elaborado em resposta à crise. A usina também foi incluída como obra prioritária do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal. Assim, o processo de licenciamento de Belo Monte foi iniciado em 2002 e desde então tem sido marcado por conflitos e oposição entre coalizões favoráveis e contrárias à usina.

A coalizão favorável é composta por agências estatais do setor elétrico do governo federal, por parte substantiva dos governos locais dos municípios circundantes à obra e por atores ligados à indústria de barragens e de produção de alumínio (que serão beneficiados com a geração de energia). Entre os argumentos dessa coalizão, podemos citar (Leite, 2010; Rosa *et al.*, 2004; World Bank, 2008):

- a energia hidrelétrica é mais barata e mais sustentável ambientalmente que suas alternativas energéticas, como termoeletricas e usinas nucleares;
- para a promoção do desenvolvimento econômico e social nacional, atendendo à demanda por suprir o uso comercial e residencial de 190 milhões de brasileiros, é necessário ampliar significativamente a oferta de energia no Brasil, em uma taxa de 300 MW por ano entre 2008 e 2015; e
- Belo Monte alagará uma parcela pequena de área (516 km²) se comparado a seu grande potencial hidroelétrico, não atingindo nenhuma terra indígena.

Isso faz com que a construção da usina seja um projeto de excelente custo-benefício, com impactos sociais e ambientais pequenos, quando comparado ao montante de energia gerado.

A coalizão contrária à usina, por sua vez, é formada pela burocracia do setor ambiental e de setores ligados à questão indígena no governo federal; por organizações não governamentais (ONGs) e movimentos preocupados com questões ambientais e sociais; e pela atuação significativa do Ministério Público. Entre os principais argumentos dessa coalizão, podem-se citar os enumerados a seguir (Fearnside, 2006; 2011; Fonseca e Bourgoignie, 2011; Santos e Hernandez, 2009; Zhouri, 2011).

- 1) A usina terá impactos negativos na biodiversidade amazônica, seja com relação à biodiversidade situada na área alagada, seja quanto às espécies situadas no regime fluvial que a circunda.
- 2) A construção da obra acarretará danos sociais significativos, tais como o deslocamento de um contingente entre 20 mil e 40 mil pessoas, e impactos diretos nos meios culturais e de subsistência de populações indígenas e ribeirinhas da região.
- 3) Embora tenha um potencial instalado de 11.233 MW, gerará, em média, apenas 4.500 MW, tornando-se uma das usinas de menor eficiência energética do país. Para melhor aproveitar os mais de 11 mil MW instalados e fazer de Belo Monte uma usina lucrativa, serão construídas outras hidrelétricas na região, com impactos sociais e ambientais maiores.
- 4) Usinas hidrelétricas não são fontes limpas de energia, mas grandes emissoras de metano, gás que contribui, de forma mais acentuada que o dióxido de carbono, para o advento das mudanças climáticas.
- 5) A energia gerada pela usina beneficiará prioritariamente grandes indústrias de alumínio instaladas na Amazônia, e seus benefícios não serão socializados de forma ampla para a população brasileira.

É interessante notar que os órgãos ambientais são, por vezes, vistos como atores-chave na coalizão contrária, mas também como atores ambíguos, já que aprovaram o licenciamento da usina, sobretudo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), ainda que este órgão tenha manifestado, repetidamente, posição contrária à construção da barragem (Carvalho, 2006; Hochstetler, 2011; Santos e Hernandez, 2009).

Essa ambiguidade está intimamente relacionada com a percepção de que as relações intragovernamentais no governo federal são marcadas por uma assimetria de poder. Estudiosos como Fearnside (2011) e Carvalho (2006) argumentam que os interesses defendidos por órgãos ligados ao setor ambiental e social seriam sistematicamente subjugados por interesses de agências do setor elétrico e de grupos econômicos privados.

Se, por um lado, os elementos apontados anteriormente denotam um processo intrinsecamente conflituoso e marcado por assimetrias de poder, por outro, são identificados, entre as agências do governo federal, problemas típicos de coordenação intragovernamental, como falhas no fluxo de informações entre agências do setor elétrico e do setor ambiental (World Bank, 2008).

A Casa Civil da Presidência da República, órgão formalmente responsável pela coordenação de ações entre as diversas agências do governo federal, fez esforços a fim

de solucionar essas faltas, como a criação de um grupo de trabalho interministerial em 2003 (Costa, 2010). No entanto, os instrumentos de coordenação utilizados pela Casa Civil incluem o estabelecimento de datas-limite para a concessão da licença ambiental – sem que a possibilidade de não execução da obra seja aventada como uma possibilidade real (Rezende, 2009). Também há casos em que presidentes e diretores dos órgãos ambientais foram substituídos em momentos críticos do processo de licenciamento, dando a sensação de que os atores governamentais contrários à construção da usina foram neutralizados durante o processo (Fonseca e Bourgoignie, 2011; Fearnside, 2011; Hochstetler, 2011; Santos e Hernandez, 2009).

De todo o modo, após um longo processo que envolveu audiências públicas, estudos favoráveis e contrários à usina, e uma grande judicialização do processo,⁶ o LP foi emitido pelo Ibama em 1º de fevereiro de 2010. Houve acusações de se tratar de um processo de licenciamento inadequado e apressado, bem como de a Casa Civil (responsável formal pela coordenação intragovernamental) ter interferido indevidamente na atuação do órgão licenciador (Leitão, 2010). O leilão da usina foi realizado em 20 de abril, sendo vencedor o Consórcio Norte Energia. Atualmente, Belo Monte encontra-se em construção, com base em um LI concedido pelo Ibama em 1º de junho de 2011. A previsão é de que as obras serão concluídas em 2015.

3.2 Complexo hidrelétrico do rio Nu, em Yunnan, na China

Apesar de o governo chinês ser assentado em um sistema de partido único⁷ e ter um perfil autoritário, é uma ilusão pensar que o Estado e suas agências agem como um bloco único, em conformidade de interesses e estratégias (Lampton, 1987; Lieberthal e Oksenberg, 1988; Lieberthal e Lampton, 1992).

A China é uma república composta por seis níveis de governo (governo central, províncias, prefeituras, condados, distritos e vilas) que tem sofrido uma descentralização significativa nas últimas duas décadas (Xie e Heijden, 2010). Órgãos setoriais de políticas públicas no nível central têm sua contrapartida nos demais níveis de governo. Assim, a área ambiental – representada neste nível pelo Ministério da Proteção Ambiental (MPA) – tem órgãos específicos nos demais níveis de governo. Embora subordinados formalmente ao MPA, diversas atribuições desses órgãos são custeadas por recursos de níveis subnacionais, o que gera um processo complexo em que lealdades, interesses e negociações se fazem presentes.

Para além dos conflitos e contradições entre níveis de governo, os ministérios e as agências do governo central também têm estratégias e interesses distintos.

6. Tal judicialização, no Brasil, é influenciada pela autonomia e atuação ativa do Ministério Público em torno da defesa de interesses ambientais e da garantia de direitos minoritários (Pereira, 2013).

7. O Partido Comunista Chinês (PCC).

O complexo de hidrelétricas a serem construídas no rio Nu, denominado *Nu river project*, é ilustrativo dessa divisão e reafirma um conflito clássico – também encontrado no Brasil e na Índia – entre ministérios relacionados à área econômica e o MPA (Hensengerth, 2010).

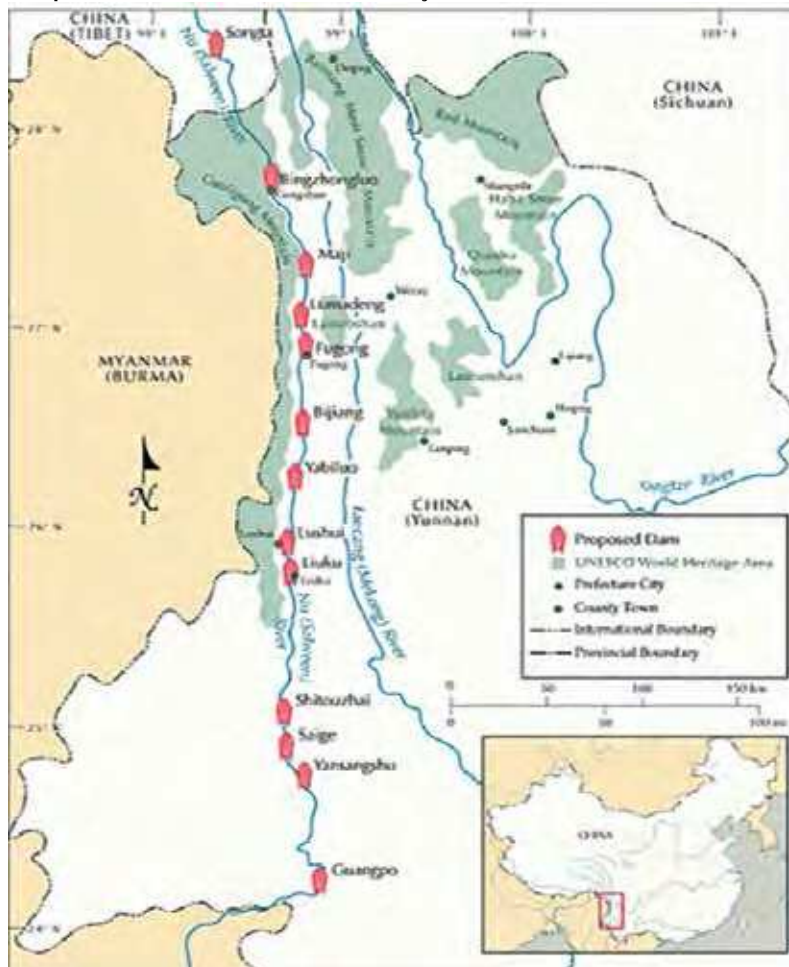
Movido por pressões internacionais para a adoção de critérios considerados necessários para a boa governança, e pelo processo de emulação de políticas, o governo chinês adotou, em 2003, um procedimento formal de avaliação ambiental: o Estudo de Impacto Ambiental (Environmental Impact Assessment – EIA). O complexo hidrelétrico foi o primeiro projeto a ser submetido a essa inovação na legislação ambiental chinesa e representou uma nova fórmula decisória neste tema político (Yang e Calhoun, 2007; Xie e Heijden, 2010; Hensengerth, 2010).

O projeto reflete a intenção de construir barragens no rio Nu (rio bravo, em português), na província de Yunnan (figura 2), e representa o barramento do único grande rio chinês que ainda não conta com nenhuma barragem.⁸ O complexo visa à construção de treze barragens somando 21.320 MW de potência instalada, que seria um potencial hidrelétrico próximo à capacidade instalada da usina de Três Gargantas – também na China –, que conta com 22.500 MW. A comparação com Três Gargantas não se resume ao potencial hidrelétrico instalado, mas é, sobretudo, ilustrativa de diferenças significativas entre o processo decisório chinês do início dos anos 1990 e aquele do início dos anos 2000.

Autores como Xie e Heijden (2010) e Hensengerth (2010) apontam que o processo decisório relacionado à usina de Três Gargantas foi marcado por autoritarismo e repressão. Nele, contradições intragovernamentais não foram tornadas públicas, e a sociedade civil contrária à usina sofreu repressão, não tendo canais para manifestação e participação. O caso do complexo hidrelétrico do rio Nu, por sua vez, reflete um momento no qual a legislação ambiental chinesa contempla um processo de licenciamento ambiental, conflitos intragovernamentais são publicamente expostos e a sociedade civil encontra formas de manifestação e influência no processo decisório. Essas medidas são permitidas por um governo que, cada vez mais, se preocupa com sua legitimidade e adere a pactos globais para a sustentabilidade ambiental. A mobilização contrária ao projeto teve sucesso em frear – pelo menos por um breve período – a construção do complexo.

8. Ressalta-se que a China consta em primeiro lugar no *ranking* dos países que mais utilizam barragens e hidrelétricas.

FIGURA 2
Complexo hidrelétrico do rio Nu: localização



Fonte: International Rivers Network.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Um dos motivos para o ativismo de organizações ambientalistas ser tolerado é o fato de o governo central utilizá-las para fiscalizar a atuação de governos locais, que se tornaram mais autônomos na recente descentralização e cujos interesses, por vezes, divergem das orientações do governo central (Wu, 2009). Há casos, inclusive, de organizações ambientalistas financiadas – e, de certa forma, controladas – pelo governo central, as quais são denominadas Gongsos.⁹ Um último item que pode

9. O nome Gongo vem da expressão em língua inglesa *governmental NGO*, ou seja, ONG controlada pelo governo.

explicar essa tolerância para com movimentos ambientalistas é o fato de tal ativismo ser direcionado a bens coletivos, afastando-se do campo político-ideológico de esquerda ou direita. Assim, o PCC não veria, nos movimentos ambientalistas, um caráter ideológico com potencial de ameaçar sua hegemonia (Wu, 2009; Yang e Calhoun, 2007). Autores como Wu (2009), Hensengerth (2010) e Xie e Heijden (2010) afirmam que a sociedade civil ambientalista está se constituindo na ponta de lança de um movimento de reformulação do processo decisório e do Estado chinês, o qual é composto por uma burocracia altamente complexa, em processo de redefinição de sua relação com a sociedade (Hensengerth, 2010).

Não obstante, o ativismo e a mobilização social da China são muito diferentes do que é encontrado em países democráticos. Não há, no processo de licenciamento ambiental chinês, um instrumento formal de participação popular.¹⁰ Além disso, pelo caráter autoritário do Estado chinês, os movimentos sociais permanecem aliados ao governo central, em uma postura *low-profile* e instrumental, cobrando o cumprimento da legislação. Por sua vez, angariar apoio de cidadãos influentes no PCC, fazer alianças com burocratas dentro do MPA e conseguir apoio da mídia chinesa são as formas de ação encontradas pela sociedade civil. Esse foco na importância de relações individuais também ocorre no Brasil e na Índia, mas, pela ausência de canais formais de participação e intervenção no processo decisório, coalizões informais são ainda mais importantes no caso chinês.

A coalizão formada por ONGs, Gongos, órgãos da mídia chinesa e o MPA conseguiu apoio de setores do PCC, e em 2004 o primeiro-ministro Wen Jiabao declarou a suspensão da construção das usinas até que amplos estudos ambientais e sociais fossem realizados. Esta decisão foi uma resposta aos argumentos da coalizão, dos quais se destacam: *i*) o deslocamento de pelo menos 50 mil pessoas que vivem em vilas, cuja população é composta por minorias étnicas, por exemplo, tibetanos e católicos;¹¹ *ii*) a redução do fluxo e da vazão do rio Nu, afetando os meios de subsistência (sobretudo pesca e plantações de arroz) em territórios da China, da Tailândia e de Mianmar; e *iii*) a fauna e a flora de uma região conhecida por suas espécies endêmicas e atestada como patrimônio mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – a reserva dos três rios paralelos (figura 2) –, que serão drasticamente afetadas pelo projeto.

Como o rio Nu é um rio internacional,¹² os planos de desenvolvimento para a região correm em segredo de Estado, incluindo o EIA, que nunca foi publicado. Mesmo assim, em março de 2008, a Comissão para a Reforma e o Desenvolvimento

10. Como existe no Brasil e, em menor grau, na Índia, com as audiências públicas.

11. A região do rio Nu concentra um terço das populações reconhecidas como minorias étnicas na China (Moxley, 2010).

12. Além da China, o rio Nu corta territórios do Myanmar e da Tailândia. A legislação chinesa prevê que planos de desenvolvimento (incluindo processos de licenciamento ambiental) em áreas fronteiriças devem correr em segredo de Estado.

Nacional (National Development and Reform Commission – NDRC) manteve as barragens deste rio, em seu plano quinquenal para o desenvolvimento energético (2001-2015), como elemento-chave para aumentar a participação de fontes renováveis na matriz energética chinesa, que atualmente corresponde a somente 17,2% da energia gerada.

Em junho de 2008, a menor das treze barragens – denominada barragem de Liuku¹³ – começou a ser construída pela empresa energética estatal Huadian, responsável pela construção das usinas. A despeito disso, em 2009, o primeiro-ministro Wen Jiabao reiterou que as grandes obras do complexo não seriam iniciadas antes dos estudos de impacto ambiental, e suspendeu a construção. No entanto, como já previsto por analistas da sociedade civil, que afirmavam que os preparativos para a construção das usinas continuavam secretamente (Moxley, 2010; Watts, 2011), após a mudança de direção no PCC¹⁴ e a saída de Wen Jiabao, a implantação das obras foi oficialmente retomada em 2013 (Lewis, 2013; Opening..., 2013; Jacobs, 2013).

3.3 Barragem de Sardar Sarovar, em Gurajat, na Índia

Em uma rápida comparação, a política ambiental e, por consequência, os processos decisórios relacionados ao licenciamento ambiental na Índia guardam semelhanças com o caso brasileiro (Khagram, 2004; Nandimath, 2009). Tal como no Brasil, a Índia adota um sistema federativo em que os estados possuem interesses distintos e, por vezes, conflituosos. É também um país democrático, no qual a sociedade civil tem oportunidades para se manifestar e exercer influência no processo decisório. A própria sociedade civil envolvida com a questão de barragens é orientada por uma concepção socioambientalista, em que há alianças entre movimentos sociais e ambientais (nos quais questões que envolvem esses dois setores estão intrinsecamente imbricadas).

No processo decisório relacionado à construção de barragens, o planejamento é executado por agências do setor elétrico e produtivo¹⁵ (cujos interesses frequentemente encontram eco nas aspirações do empresariado) e os conflitos se tornam visíveis no processo de licenciamento ambiental. Neste, setores do governo relacionados à questão – tais como o Ministério do Meio Ambiente e Florestas (MAF) e o Ministério do Desenvolvimento Rural (MDR) – têm atuação que aponta os erros e a insuficiência dos EIAs. A ala ambientalista do governo é constantemente apoiada por organizações da sociedade civil e movimentos sociais, tanto nacionais quanto internacionais.

13. Nas proximidades da cidade de Liuku, a barragem terá uma altura de 307 m e um reservatório com volume de 6.312 milhões de metros cúbicos.

14. Cuja sucessão foi definida em novembro de 2012.

15. Como o Ministério das Finanças, o Ministério Indiano de Recursos Hídricos e a Coordenação Nacional de Energia Hidrelétrica.

Não obstante, há especificidades do caso indiano que diferenciam seu processo decisório do brasileiro. Estas serão elencadas a seguir.

- 1) Maior poder de influência dos estados da Federação indiana nas decisões, quando comparado ao caso brasileiro. Este poder é frequentemente sustentado por clivagens étnicas e de casta.
- 2) O deslocamento de contingentes populacionais ocupa papel central. Historicamente, estima-se que entre 32 milhões e 56 milhões de indianos tenham sido deslocados devido à construção de barragens (Rangachary *et al.*, 2000; Fernandes, 2004; Roy, 1999).
- 3) A questão da energia hidrelétrica não é o principal objetivo na construção de barragens. Embora a geração de energia tenha ampliado sua importância – sobretudo recentemente –, as barragens na Índia têm como grandes objetivos a irrigação de áreas agricultáveis e o armazenamento de água para consumo doméstico e industrial.

Como caso ilustrativo do processo decisório indiano relacionado à construção de barragens, será analisada a de Sardar Sarovar, cuja discussão pública sobre sua construção remonta aos anos 1980. Localizada em Navagam, no estado de Gujarat (figura 3), trata-se da maior barragem construída no rio Narmada,¹⁶ e em parte do *Narmada valley project*, que irrigará cerca de 18 mil km² de área nos estados de Madhya Pradesh, Gujarat, e Rajasthan. Terá 1.450 MW de capacidade hidrelétrica instalada, beneficiando polos industriais nos estados de Madhya Pradesh, Maharashtra e Gujarat.

FIGURA 3
Barragem de Sardar Sarovar: localização



Fonte: International Rivers Network.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

16. O rio Narmada é o quinto maior da Índia, com extensão de 1.312 km.

No caso de Sardar Sarovar, há significativa disputa em torno da divisão de cotas de recursos hídricos e eletricidade entre quatro estados da Federação: Madhya Pradesh, Gujarat, Maharashtra e Rajasthan. Como a construção e a operacionalização das barragens são de responsabilidade estadual, o conflito interestadual assume proporções maiores que nos casos brasileiro e chinês. O governo central atua como ente planejador, árbitro de disputas de interesse entre os estados e responsável pelo processo de licenciamento ambiental, que fornece as autorizações legais para a construção de barragens em rios que cortam mais de um estado da Federação (Choudhury, 2010). Um dos aspectos centrais do conflito é a altura da barragem. No caso de Sardar Sarovar, quanto mais alta for, maior a área a ser inundada (aumentando danos ambientais e sociais), bem como maior a quantidade de água a ser armazenada e o potencial de energia a ser gerado. Assim, os interesses de cada estado variam, podendo ser grosseiramente sistematizados conforme a seguir (Peterson, 2010).

- 1) Gujarat: favorável à construção da barragem com maior altura (163 m), tem interesse em assegurar irrigação e água potável para localidades áridas e vulneráveis ao clima de monções, bem como ampliar seu suprimento de energia hidrelétrica.
- 2) Rajasthan: favorável à construção da barragem com maior altura, pois somente neste caso poderá se beneficiar de uma pequena quantidade de água para irrigação e consumo.
- 3) Madhya Pradesh: tem interesse em uma barragem de altura menor, pois se trata do estado que terá maior área inundada e maior população deslocada. Como o reservatório ficará em seu território, tem interesse em limitar o volume de água a ser redirecionado para os demais estados.
- 4) Maharashtra: embora seja um dos principais beneficiários da energia gerada, tem interesse em uma barragem menor, pois sofrerá grandes impactos em termos de áreas inundadas e contingente populacional deslocado.

Além da disputa entre os estados, o ativismo da sociedade civil é significativo desde o início dos anos 1980. Atores como Choudhury (2010), Fernandes (2008) e Iyer (2007) apontam que a controversa Sardar Sarovar (e o *Narmada valley project*) foi um dos principais fatores que resultou no estabelecimento de uma rede socioambiental ativa, composta por entidades nacionais e internacionais. Entre os fatores relacionados à usina de Sardar Sarovar que foram a tônica de mobilizações da sociedade civil,¹⁷ estão (Peterson, 2010):

17. A exemplo das organizações indianas Narmada Bachao Andolan (Movimento Salve o Rio Narmada), Centro para o Conhecimento Tradicional (Setu), Archi-Vahini, e de organizações internacionais como a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (International Union for Conservation of Nature – IUCN) e Oxfam.

- deslocamento de mais de 320 mil pessoas e impactos diretos e indiretos nos meios de subsistência de cerca de 1 milhão de pessoas;
- impacto concentrado na população *adivasi*, que são párias no sistema de castas indiano, geralmente iletrados e vivem de acordo com modos de vida tradicionais, fortemente dependentes de recursos naturais; e
- impactos à fauna e à flora local, bem como inundação de grandes áreas de florestas nativas.

A ação dessas organizações contempla mobilizações nacionais e internacionais, assim como ações judiciais visando assegurar a legalidade do processo de licenciamento ambiental e compensações aos impactados. A rede também tem aliados em setores dos governos estaduais e em setores do governo central, tais como o MAF.

Assim como no caso brasileiro, os órgãos ambientais são acusados de ter ação ambígua. Por um lado, criticam o projeto e recorrentemente apontam falhas no cumprimento de condicionantes ambientais e sociais. Por outro, autorizaram a construção da barragem.

Para os que apoiam a construção de Sardar Sarovar, o licenciamento ambiental é um processo burocrático e ineficiente que atrasa em demasiado a execução de obras de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento nacional. A Índia, enquanto país emergente, necessita de energia elétrica e de recursos hídricos capazes de sustentar elevadas taxas de crescimento econômico. Nesse contexto, houve, a partir dos anos 2000, um movimento de setores do governo e empresários no sentido de simplificar e tornar mais céleres os processos de licenciamento ambiental. De acordo com nova lei relacionada a estes licenciamentos, publicada em 2009, há prazos reduzidos para conceder as licenças, e os instrumentos de participação social – como as audiências públicas – foram simplificados e tiveram seu escopo reduzido.¹⁸

Esse novo momento na política ambiental indiana segue uma orientação que favorece o crescimento econômico em detrimento da conservação ambiental. Tal momento é exemplificado pelo próprio processo de Sardar Sarovar. Após um conflito que se arrastou por mais de trinta anos,¹⁹ em 2006 uma decisão da Suprema Corte indiana permitiu a construção da última etapa da barragem, que ampliou sua altura para 163 m, maximizando os impactos no ambiente natural e no deslocamento populacional. Não houve, como em Belo Monte, um redimensionamento do projeto e de seus impactos originalmente previstos. Não obstante, o processo

18. Um exemplo disso é que, de acordo com a nova lei, só é permitida nas audiências públicas a participação dos cidadãos diretamente impactados pela usina, como os que serão deslocados. Assim, membros de organizações civis de âmbito nacional ou internacional têm espaço menor de intervenção no processo decisório.

19. Conflito marcado por ativismo da sociedade civil e disputas intragovernamentais. Para informações detalhadas do histórico do processo, consultar Peterson (2010).

decisório de Sardar Sarovar contribuiu para o estabelecimento de um movimento socioambientalista ativo e órgãos ambientais fortemente institucionalizados, ainda que a desigualdade de poder seja a tônica dos conflitos e dos esforços de coordenação entre as agências do Estado.

4 COORDENAÇÃO EXECUTIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PONTO DE VISTA DOS GESTORES DOS GOVERNOS CENTRAIS

A coordenação intragovernamental ou executiva (Souza, 2012), nos três países, tem íntima relação com o grau de hierarquia entre os distintos órgãos governamentais e os níveis de governo, bem como com a existência e o funcionamento de instituições de coordenação no âmbito do governo central. Na análise das capacidades estatais, é importante refletir sobre a coordenação executiva a partir de duas perspectivas complementares: a capacidade de implementação de políticas e a capacidade de angariar legitimidade social para elas, atendendo aos complexos interesses em disputa (Pires e Gomide, 2014). Para a análise da coordenação intragovernamental, foram utilizados, prioritariamente, dados coletados em entrevistas semiestruturadas com burocratas do governo central dos três países em análise. Estas entrevistas envolveram uma avaliação dos mecanismos recentes²⁰ de coordenação e dos conflitos intragovernamentais.

4.1 O caso brasileiro

Como apontado na subseção 3.1, o processo decisório brasileiro é marcado por conflitos entre as áreas ambientais e de infraestrutura no âmbito do licenciamento ambiental. Embora, em linhas gerais, tal quadro continue válido, tem havido, recentemente, uma mudança nas relações entre os órgãos governamentais, em especial a partir do governo de Dilma Rousseff (2011-atual). Entrevistados afirmaram que o perfil do governo Dilma é mais técnico que os anteriores, e maior responsabilidade é dada aos servidores públicos de carreira. Assim, enquanto o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi marcado pela permeabilidade do Estado aos movimentos sociais – com vários profissionais de movimentos sociais e ONGs assumindo cargos de confiança –, o perfil do novo governo foca no burocrata. Isso fez com que os servidores dos diversos órgãos públicos compartilhassem uma linguagem comum. Segundo entrevistados dos setores ambiental e de infraestrutura, tais características têm tido sucesso em aumentar os pontos de contato e coordenação entre órgãos do governo federal, nestas duas áreas de políticas públicas.

Essa mudança também foi facilitada pelo funcionamento de canais intraburocráticos de coordenação, como a sala de situação para a implementação

20. Mecanismos recentes referem-se àqueles em funcionamento no ano de 2013, quando foi realizado o trabalho de campo desta pesquisa.

e execução do PAC, coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Neste fórum, os representantes dos diversos órgãos podem exprimir sua opinião e, assim, aumentar a quantidade e a qualidade do diálogo entre os diversos setores, contribuindo para ações coordenadas.

As instâncias de coordenação e a mudança no perfil dos órgãos devido à nova orientação pró-burocracia do governo têm levado a um maior diálogo entre órgãos do setor elétrico, como o Ministério de Minas e Energia (MME), e do setor ambiental, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Os entrevistados de ambos os setores indicam um menor radicalismo e uma maior disposição à ação conjunta. A coordenação, segundo um entrevistado do setor ambiental, “passou a ser feita pelo contato no dia a dia, não apenas nos momentos oficiais de coordenação, mas via telefone, via internet, via contato pessoal” (informação verbal).

A afirmação de que a coordenação intragovernamental tem aumentado não indica que os conflitos tenham desaparecido. Pelo contrário, divergências entre os órgãos da área ambiental, energética e de outros setores específicos ainda se fazem presentes. Além disso, a insatisfação de órgãos como a Fundação Nacional do Índio (Funai) com o processo de coordenação e as decisões tomadas tem apontado a persistência de conflitos intragovernamentais no âmbito do licenciamento. Isto indica que, apesar de haver maior coordenação no âmbito geral, interesses específicos, como os dos indígenas, não estão sendo adequadamente conformados.

O aumento da radicalização dos movimentos indígenas em relação às grandes hidrelétricas²¹ evidencia que eles não estão sendo adequadamente incorporados ao processo decisório. Denúncias quanto à idoneidade das audiências públicas realizadas pelo governo federal, e quanto ao atendimento de condicionalidades ambientais e sociais nessas obras, contribuem para explicar um fenômeno paralelo e simultâneo ao aumento da coordenação intragovernamental: a perda de legitimidade social do projeto político do governo em relação à sociedade civil organizada.

Entrevistados afirmaram que houve redução na intensidade e na continuidade do contato entre governo e sociedade civil quando comparado ao governo anterior. Uma menor participação de membros da sociedade civil no governo e um maior questionamento quanto à efetividade de instituições participativas, como as audiências públicas, têm como consequência o aumento dos conflitos socioambientais. Os diálogos entre governo e sociedade civil são polarizados, e esta acaba não tendo influência em alterar os rumos das políticas públicas. Embora seja possível notar um movimento, dentro do governo federal, para aperfeiçoar as audiências públicas e outros fóruns de

21. Tais como as hidrelétricas de Belo Monte, no Pará, e de Teles Pires, no Mato Grosso e no Pará.

interação,²² bem como para aumentar a independência do processo de licenciamento ambiental, tal esforço ainda é visto pela sociedade civil como incipiente.

Por fim, diversos entrevistados declararam que a relação entre governo federal e governos estaduais não é adequadamente coordenada, e que tem havido poucos avanços no tema. A influência da política partidária na interação entre os diferentes níveis de governo é grande, e as iniciativas que obtêm sucesso em ampliar a coordenação são pouco numerosas. Entrevistados afirmaram ainda que, para que algumas políticas públicas sejam implementadas, o governo federal dialoga diretamente com os governos municipais, em alguns casos perpassando o nível estadual quando este não apresenta afinidade política com o federal. Se, por um lado, isto pode ampliar a velocidade e a efetividade de algumas políticas, por outro, aumenta a incompatibilidade e os conflitos intergovernamentais, acarretando prejuízos para a efetividade das políticas e, por conseguinte, para as capacidades estatais.

4.2 O caso chinês

É possível afirmar, a partir das fontes bibliográficas e do depoimento dos entrevistados, que a coordenação intragovernamental na China é mais eficiente que nos casos brasileiro e indiano. Isto não significa que conflitos inexistem no Estado chinês. Eles existem e são apontados pelos entrevistados e pelas fontes bibliográficas, como no caso das hidrelétricas do rio Nu. No entanto, a coordenação executiva no âmbito do Estado chinês é marcada pelo que os entrevistados chamaram de cultura do planejamento.

Os burocratas entrevistados apontaram a força que as diretrizes da alta cúpula do governo central têm nos processos de planejamento de políticas públicas na China. Os planos elaborados no âmbito central – como os quinquenais – condicionam a ação dos distintos órgãos e burocratas. Os órgãos são mais integrados entre si, e seguem as orientações de cúpula. Isto sem dúvida amplia a capacidade estatal do governo central.

Entretanto, é importante ressaltar que a coordenação executiva do governo central chinês não é livre de vicissitudes. O próprio discurso coordenado que é possível identificar nos burocratas chineses evidencia uma falta de transparência com relação aos gargalos e aos conflitos inerentes ao fluxo das políticas públicas. Argumentos como “é claro que existem conflitos, mas estes estão sendo resolvidos internamente” foram apresentados por diversos entrevistados como forma de ilustrar os potenciais problemas de coordenação entre as áreas de energia, infraestrutura

22. Como o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu, que tem, entre suas atribuições, monitorar os impactos sociais e ambientais da usina de Belo Monte. Para mais informações, ver: <<http://www.pdrsxingu.org.br>>.

em geral e meio ambiente. As contradições internas às políticas chinesas não são negadas, mas não são transparentes ao público como no Brasil e na Índia.

A falta de transparência é pouco questionada publicamente devido à relativa fragilidade das organizações da sociedade civil chinesa, que, segundo entrevistados, não podem contradizer diretamente o governo. A própria participação social não está institucionalizada nos processos de licenciamento ambiental, o que torna difícil o controle social.

De acordo com o apresentado na subseção 3.2, o modelo de relação entre governo e sociedade civil na China é muito diferente do brasileiro e do indiano. Na China, a sociedade civil tem uma autonomia limitada, o que reduz sua capacidade de questionar as políticas e as prioridades do governo central. Entrevistados afirmaram que o advento da internet e o aumento da pressão internacional para que o país adotasse critérios de maior participação no licenciamento contribuíssem para o início de uma reformulação das relações entre Estado e sociedade civil. No entanto, tal reformulação ainda é incipiente.

No momento, a cultura de planejamento e a coesão interna da burocracia chinesa são fatores que contribuem para explicar o alto grau de coordenação intragovernamental alcançado pelo Estado chinês, o qual impulsiona as capacidades estatais para níveis superiores aos dos demais casos estudados nesta pesquisa. A ressalva é que não é possível avaliar até que ponto a coordenação intragovernamental é ou não acompanhada de legitimidade social, pois a baixa transparência das ações governamentais e o limite para o controle social são, também, características do processo decisório chinês. A retomada do planejamento e da construção das hidrelétricas do rio Nu em 2013, com pouca abertura à contestação por parte da sociedade civil, mostra como ainda são frágeis e pouco institucionalizadas as relações entre esta e o Estado. A dimensão da legitimidade social, que é componente essencial para uma avaliação das capacidades estatais, não parece ainda ser objeto de grande atenção por parte do governo chinês.

4.3 O caso indiano

Se os conflitos entre governo central e governos estaduais apresentam dificuldades para a coordenação executiva no Brasil, este problema tende a ser ampliado na Índia. A maior autonomia dos estados tem forte influência na área de infraestrutura, especialmente energética. Um representante do governo central afirmou que: “existe uma tradição na Índia que é refletida na constituição indiana: a energia é assunto dos governos estaduais” (informação verbal).

Essa maior autonomia dos estados, garantida constitucionalmente, faz com que a coordenação executiva do governo central tenha grandes limitações. Além

disso, a influência de partidos, clivagens étnicas e castas torna ainda mais difícil as relações intergovernamentais.

Mesmo dentro do governo central, há uma grande polarização – e falta de coordenação – entre órgãos dos setores de energia, infraestrutura e meio ambiente. Os entrevistados garantiram que cada órgão atua em função de seus interesses específicos e que não há mecanismos eficazes de coordenação. No caso de hidrelétricas, ressalta-se o Comitê de Infraestrutura (Cabinet Committee on Infrastructure), que tem função formal de coordenação e é liderado pelo primeiro-ministro indiano. No entanto, como apontado por entrevistados da área ambiental, este comitê teria mais a função de arbitrar conflitos interministeriais, dando razão a um ou a outro órgão específico, do que potencializar o diálogo e a integração entre os setores da burocracia. Assim, em tal instituição, as assimetrias de poder já existente entre os órgãos tendem a se reproduzir.

A limitação de escopo das audiências públicas, como já discutido na subseção 3.3, acentuou a dificuldade de diálogo entre o governo e a sociedade civil organizada. Esta utiliza seus poderes formais de veto na tentativa de tornar mais lentos os processos de licenciamento ambiental. Contudo, sua influência nas políticas públicas tem sido reduzida, tal como apresentado no caso da hidrelétrica de Sardar Sarovar. Assim, o governo indiano parece enfrentar dilemas no que tange à coordenação executiva e à capacidade de angariar legitimidade social para seu projeto político. As capacidades estatais do Estado, dessa forma, continuam bastante reduzidas.

5 CONCLUSÃO

Analisar como as peculiaridades nacionais condicionam as capacidades estatais para o licenciamento ambiental em países emergentes foi o objetivo deste capítulo. Internacionalmente estabelecido, o licenciamento está presente no Brasil, na China e na Índia. Tendo em vista a adoção deste processo e as características semelhantes entre os atores estudados (países emergentes e grandes potências hidrelétricas), é possível identificar similitudes na operação deste instrumento de gestão ambiental. Não obstante, peculiaridades nacionais fazem com que ele assuma um caráter único, marcado pelas distinções na configuração do Estado, nos padrões de interação entre agências governamentais e nas formas de ação da sociedade civil organizada.

Assim, a comparação entre os processos de licenciamento ambiental das barragens de Belo Monte, no Brasil, de Sardar Sarovar, na Índia, e do complexo hidrelétrico do rio Nu, na China, traz lições interessantes para situar o licenciamento brasileiro *vis-à-vis* outros países emergentes. Uma retomada de alguns pontos discutidos ao longo deste capítulo permite a elaboração de algumas conclusões.

5.1 Coordenação intragovernamental e executiva

A primeira conclusão é que, apesar das diferenças na intensidade e nos padrões de interação entre agências governamentais, existe, nos três países, uma polarização entre agências governamentais do setor elétrico e do setor ambiental. Cada setor governamental conta com uma coalizão de suporte, sendo frequente a existência de alianças de órgãos e membros do setor ambiental com organizações da sociedade civil socioambientalista, bem como alianças de órgãos e membros do setor elétrico com grupos de interesse econômico e produtivo.

No Brasil e na Índia, tendo em vista a maior transparência do processo de licenciamento, é percebida uma significativa assimetria de poder e conflitos entre órgãos do setor elétrico e ambiental. O primeiro é responsável pelas decisões mais importantes do processo e o segundo, por atribuições e possibilidades de ação limitadas, com foco em medidas de mitigação e compensação para reduzir o impacto socioambiental. Na China, por sua vez, embora também haja conflito entre os dois setores, a visibilidade dos mecanismos que condicionam o conflito é reduzida, na medida em que muitas fases do processo de licenciamento ambiental ocorrem em sigilo e há uma unanimidade discursiva entre os burocratas do governo central.

Se, em contextos recentes, a coordenação intragovernamental no caso brasileiro tem aumentado a partir da orientação pró-burocracia do governo Dilma e de experiências relativamente bem-sucedidas de instituições internas de coordenação – como a Sala de Situação do PAC –, o mesmo não pode ser dito do caso indiano, em que os esforços de coordenação não têm alterado os mecanismos internos de diálogo entre os diferentes órgãos governamentais. A transparência com relação aos mecanismos de coordenação no caso chinês é reduzida, mas as informações coletadas nas entrevistas realizadas em Pequim reforçam uma percepção de maior grau sobre a coordenação executiva desse país quando comparada com a dos demais casos estudados.

Ao analisar a coordenação entre níveis de governo, os processos de licenciamento de Sardar Sarovar e de Belo Monte, bem como as entrevistas realizadas, demonstram que pouco avanço tem sido alcançado nas relações entre governos centrais e governos estaduais no Brasil e na Índia. Questões partidárias, conflitos e ineficiências marcam a maior parte das relações entre níveis de governo no que tange a hidrelétricas, reduzindo as capacidades estatais. O caso indiano ainda é agravado pela maior autonomia constitucional dos estados em relação ao governo central, especialmente quanto às questões de água e energia. No caso de Sardar Sarovar, as disputas envolvendo quatro estados da Federação possuem, entre seus ingredientes, clivagens étnicas e de casta, ampliando a polarização entre os atores e os grupos envolvidos no processo.

5.2 Relações entre Estado e sociedade civil

Outra conclusão importante está relacionada com a abertura do processo à participação da sociedade civil, que é maior no Brasil, onde conta com múltiplos atores com poder de veto. No caso brasileiro, o processo de licenciamento ocorre em período relativamente longo, mas nele os atores contrários à construção da usina conseguem algumas conquistas-chave (por exemplo, a remodelação do projeto inicial, reduzindo potenciais impactos ambientais de Belo Monte). A partir do governo Dilma Rousseff, percebe-se um significativo distanciamento do governo e da sociedade civil, com protestos e denúncias oriundas de movimentos sociais (como os movimentos indígenas). O diálogo entre governo e sociedade civil socioambientalista tem sido dificultado, e esta passou a adotar uma postura de embate ao governo central. Embora o panorama recente seja marcado por muitas críticas à política ambiental do governo Dilma, ainda existem instâncias de diálogos sobre as hidrelétricas em funcionamento. Há, igualmente, uma preocupação de alguns setores do governo brasileiro em buscar o aperfeiçoamento de instrumentos de participação social, tais como as audiências públicas. Não obstante, nota-se que este aperfeiçoamento da participação social no licenciamento ambiental caminha a passos lentos no Brasil.

Até os anos 1990, o licenciamento indiano tinha características semelhantes ao brasileiro. Além de semelhanças na legislação, há semelhanças no perfil da sociedade civil organizada, que tem um caráter predominantemente socioambientalista, em que questões ambientais e sociais estão imbricadas. Os fortes vínculos entre organizações locais, nacionais e internacionais são outro ponto de contato entre Índia e Brasil. No entanto, reformas na legislação indiana na primeira década do século XXI tiveram o efeito de simplificar o processo de licenciamento ambiental, garantindo maior celeridade à construção de grandes barragens. O efeito colateral foi a redução do escopo de atuação da sociedade civil, com menos pontos de veto e menor capacidade de influenciar os processos, potencializando impactos socioambientais.

Na China, por seu turno, não há procedimentos formais para a participação da sociedade civil no licenciamento, e a atuação das organizações civis é significativamente centrada em redes informais que buscam angariar apoio de membros influentes no PCC. As mobilizações contrárias à construção do complexo hidrelétrico do rio Nu alcançaram inédito resultado ao provocar a suspensão da construção das barragens por um período. Visto que a China está cada vez mais envolvida com negociações internacionais na área ambiental, a busca por legitimidade social, nesta área, tem levado ao fortalecimento de órgãos governamentais e a uma maior tolerância quanto à mobilização da sociedade civil, respaldada, inclusive, pela ação das Gongs. No entanto, a ampliação da influência da sociedade civil no processo decisório chinês com relação às hidrelétricas ainda está em estágio preliminar. Um exemplo disso é que, após as bem-sucedidas manifestações em barrar a construção das usinas,

o processo foi retomado em 2013, seguindo um modelo em que não há grande abertura para a sociedade civil questionar a decisão do governo central.

5.3 Capacidades estatais e políticas públicas

Em resumo, os três países possuem pontos fortes e fracos na análise das capacidades estatais. Pelos resultados apresentados ao longo do capítulo, o governo central indiano apresenta baixo nível de coordenação executiva, combinado com um baixo nível de conciliação de interesses difusos e minoritários, devido à redução dos canais de influência da sociedade civil, bem como às mudanças efetuadas no processo de licenciamento ambiental. Desta forma, é possível afirmar que as capacidades estatais no governo indiano, quando analisadas a partir da perspectiva do licenciamento ambiental, são frágeis.

O governo central chinês apresenta um alto grau de sucesso na coordenação executiva, sendo a cultura do planejamento um grande trunfo do Estado chinês. Apesar de exitosas quando se referem à orientação estratégica e à implementação de políticas, as capacidades estatais chinesas para o licenciamento ambiental de hidrelétricas são marcadas pela falta de transparência e de controle social, em um panorama em que a sociedade civil tem reduzidas possibilidades de interação com o Estado. Não há sequer a possibilidade de oposição direta a medidas do governo central e não há canais formais para a participação social. Assim, as capacidades estatais chinesas apresentam forte desequilíbrio entre a capacidade de coordenação e implementação de políticas e a possibilidade de diálogo entre governo e sociedade civil, com sérios problemas quanto à legitimidade social.

O governo brasileiro compartilha diversas características com o governo central indiano. Mas, ao contrário deste, o processo de coordenação executiva no Brasil tem apresentado melhoras no período recente, a partir de um maior foco na burocracia e em instâncias de coordenação intragovernamentais. Em outra frente, no entanto, a polarização entre governo e sociedade civil tem aumentado, e os esforços de coordenação têm como resultado o predomínio da política de infraestrutura energética sobre esforços de preservação ambiental e defesa de direitos minoritários, especialmente de povos indígenas.

O processo de coordenação e de planejamento tem apresentado melhoras lentas no Brasil. Acredita-se que um intercâmbio de conhecimentos entre os governos brasileiro e chinês, no que tange ao planejamento, pode ser útil para ampliar a capacidade estatal brasileira. Mas é importante que tal aumento na cultura do planejamento e da coordenação executiva não venha acompanhado de uma redução da legitimidade social e da promoção de direitos difusos, como ocorreu na Índia. A coexistência do processo de coordenação intragovernamental e da defesa e promoção de direitos minoritários é central para uma maior capacidade do Estado brasileiro em políticas ambientais e de infraestrutura.

Aperfeiçoar os instrumentos de participação social, como as audiências públicas, e aumentar o diálogo desde as fases iniciais do planejamento podem ser alternativas importantes para conformar, em novas bases, a relação entre governo federal e movimentos socioambientais no Brasil. Além disso, é importante estimular não somente os processos institucionais de coordenação dentro do governo brasileiro, mas também o fortalecimento de instâncias de articulação federativa. Assim, o aumento das capacidades estatais – de planejamento, coordenação e implementação de políticas – deve ser acompanhado da necessária legitimidade, com alto grau de diálogo, transparência e controle social.

REFERÊNCIAS

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. **Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional**. Brasília: CDES; Ipea, 2012. (Documento para Discussão). Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/3314870/brasil-e-os-atores-emergentes-em-perspectiva-comparada-capacidades-estatais-e-a-dimensao-politico-institucional-29112012.html>>.

CARVALHO, G. Environmental resistance and the politics of energy development in the Brazilian Amazon. **The Journal of Environment Development**, v. 15, n. 245, 2006.

CHOUDHURY, N. **Sustainable dam development in India: between global norms and local practices**. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010. (Discussion Paper).

COSTA, A. M. **Sustainable dam development in Brazil: between global norms and local practices**. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010. (Discussion Paper).

DRAKE, E. *et al.* **Good governance and the World Bank**. Oxford: University of Oxford, 2002. Disponível em: <<http://www.reformwatch.net/fitxers/110.pdf>>.

EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Balanço energético nacional 2011: ano-base 2010**. Rio de Janeiro: EPE, 2011. 266 p.

EVANS, P. What will the 21st century developmental STE look like? Implications of contemporary development theory for the State's role. In: WING-KAI CHIU, S.; SIU-LUN, W. (Ed.). **Repositioning the Hong Kong government: social foundations and political challenges**. China: Hong Kong University Press; Hong Kong SAR, 2012.

FEARNSIDE, P. Brazil's Balbina dam: environment versus the legacy of the pharaohs in Amazonia. **Environmental Management**, v. 13, n. 4, p. 401-423, 1989.

_____. Hydroelectric dams in the Brazilian Amazon: significant sources of greenhouse gases. **Environmental Conservation**, v. 22, p. 7-19, 1995.

_____. Greenhouse gas emissions from a hydroelectric reservoir (Brazil's Tucuruí Dam) and the energy policy implications. **Water Air Soil Pollut**, n. 133, p. 69-96, 2002.

_____. Greenhouse gas emissions from hydroelectric dams: controversies provide a springboard for rethinking a supposedly 'clean' energy source. An editorial comment. **Climate Change**, v. 66, p. 1-8, 2004.

_____. Dams in the Amazon: Belo Monte and Brazil's hydroelectric development of the Xingu river basin. **Environmental Management**, v. 38, n. 1, p. 16-27, 2006.

_____. A usina hidrelétrica de Belo Monte em pauta. **Política Ambiental**, n. 7, jan. 2011.

FERNANDES, W. Rehabilitation policy for the displaced. **Economic and Political Weekly**, v. 39, n. 12, 2004.

_____. **The 2006 rehabilitation draft: more of the same?** Kolkata: Mahanirban Calcutta Research Group, 2008.

FONSECA, I. F. da. **A construção de grandes barragens no Brasil, na China e na Índia: similitudes e peculiaridades dos processos de licenciamento ambiental em países emergentes**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1868). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1868.pdf>.

FONSECA, I. F. da; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.

FONSECA, P. G. da; BOURGOIGNIE, A. The Belo Monte dam case. **Environmental Policy and Law**, v. 41, n. 2, p. 104-107, 2011.

HENSENGERTH, O. **Sustainable dam development in China: between global norms and local practices**. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010. (Discussion Paper).

HOCHSTETLER, K. The politics of environmental licensing: energy projects of the past and future in Brazil. **Studies in Comparative International Development**, v. 46, p. 349-371, Oct. 2011.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Key world energy statistics**. Paris: OCDE, 2012.

IYER, R. Toward a just displacement and rehabilitation policy. **Economic and Political Weekly**, v. 42, n. 30, 2007.

JACOBS, A. Plans to harness Chinese river's power threaten a region. **The New York Times**, 4 May 2013. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2013/05/05/world/asia/plans-to-harness-chinas-nu-river-threaten-a-region.html>>. Acesso em: 22 maio 2013.

KHAGRAM, S. **Dams and development**: transnational struggles for water and power. New York: Cornell University Press, 2004.

LAMPTON, D. Chinese politics: the bargaining treadmill. **Issues and Studies**, v. 23, n. 3, p. 11-41, 1987.

LEITÃO, M. Ossos dos ofícios. **O Globo**, 17 abr. 2010.

LEITE, R. Belo Monte, a floresta e a árvore. **Folha de S.Paulo**, 19 maio 2010, p. A-3.

LEWIS, C. China's great dam boom: a major assault on its rivers. **Yale Environment 360**, 4 Nov. 2013. Disponível em: <http://e360.yale.edu/feature/chinas_great_dam_boom_an_assault_on_its_river_systems/2706/>. Acesso em: 10 fev. 2014.

LIEBERTHAL, K.; LAMPTON, D. (Ed.). **Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China**. Berkeley, Oxford: University of California Press, 1992.

LIEBERTHAL, K.; OKSENBERG, M. **Policy making in China**: leaders, structures, and processes. Princeton: Princeton University Press, 1988.

MILANEZ, B.; BÜHRS, T. Capacidade ambiental e emulação de políticas públicas: o caso da responsabilidade pós-consumo para resíduos de pilhas e baterias no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, p. 257-289, 2009.

MOXLEY, M. The fight to keep Nu river flowing. **Global Post**, 22 Apr. 2010.

NANDIMATH, O. **Oxford handbook of environmental decision making in India**: an EIA model. New Delhi: Oxford University Press, 2009.

OPENING the floodgates. **The Economist**, 21 Sept. 2013. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/china/21586538-great-rivers-china-are-being-dammed-regardless-consequences-opening-floodgates>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

PEREIRA, A. **Desenvolvimentismo e participação social**: fragmentação e conciliação de interesses no processo decisório da usina hidrelétrica de Belo Monte. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).

PETERSON, M. J. **Narmada dams controversy** – case summary. International Dimensions of Ethics Education in Science and Engineering, 2010.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2014. (Texto para Discussão, n. 1940).

RANGACHARY, R. *et al.* **Large dams**: India's experience: a WCD case study prepared for World Commission on Dams. Cape Town, 2000.

REZENDE, R. **Navigating the turbulent waters of public participation in Brazil**: a case study of the Santo Antônio and Jirau hydroelectric dams. 2009. Dissertação (Mestrado) – Utrecht University, Utrecht, 2009.

RIBEIRO, G. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 34, p. 59-101, 1991.

ROSA, L. *et al.* Greenhouse gas emissions from hydroelectric reservoirs in tropical regions. **Climatic Change**, v. 66, p. 9-21, 2004.

ROY, A. **The greater common good**. Bombay: India Book Distributor, 1999.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005. 303 p.

SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2001.

SANTOS, S.; HERNANDEZ, F. (Org.). **Painel de especialistas**: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Belém, set. 2009. 230 p. Disponível em: <https://www.internationalrivers.org/files/attached-files/belo_monte_pareceres_ibama_online_3.pdf>.

SOROMENHO-MARQUES, V. **Regressar à terra**: consciência ecológica e política de meio ambiente. Lisboa: Fim de Século, 1994.

SOUZA, C. **Capacidade estatal**: notas sobre definição, dimensões e componentes. Brasília: Ipea, 2012. Mimeografado.

_____. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina**: quando a política faz a diferença. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (Texto para Discussão, n. 2035). Disponível em: <<http://tinyurl.com/td2035ipea>>.

STEIN, E.; TOMMASI, M. Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. In: MACHINEA, J. L.; SERRA, N. (Ed.). **Visiones del desarrollo en América Latina**. Barcelona: Cepal, 2007.

WATTS, J. China's big hydro wins permission for 21.3GW dam in world heritage site. **The Guardian**, Feb. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/feb/01/renewableenergy-china>>.

WCD – WORLD COMISSIONS ON DAMS. **Dams and development**: a new framework for decision-making. London: Earthscan Publications, 2000.

WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. (Ed.). **Do institutions matter?** Government capabilities in the United States and abroad. Washington: The Brookings Institution, 1993.

WORLD BANK. **Environmental licensing for hydroelectric projects in Brazil**: summary report. Washington: World Bank, 2008.

WU, F. Environmental politics in China: an issue area in review. **Journal of Chinese Political Science**, v. 14, p. 383-406, 2009.

XIE, L.; HEIJDEN, H.-A. van der. Environmental movements and political opportunities: the case of China. **Social Movements Studies**, v. 9, n. 1, p. 51-68, 2010.

YANG, G.; CALHOUN, C. Media, civil society, and the rise of a green public sphere in China. **China Information**, v. 21, n. 2, p. 211-236, 2007.

ZHOURI, A. (Org.). **As tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011. 327 p.

CAPACIDADES ESTATAIS, TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL: ÁFRICA DO SUL, ARGENTINA E BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA¹

Arnaldo Provasi Lanzara

1 INTRODUÇÃO

A efetiva integração do seguro social com o mundo do trabalho guarda um profundo significado associativo que constitui, em si mesmo, uma expressão marcante do vínculo social. Assim, quanto mais articuladas forem essas duas dimensões da proteção social, mais um mercado de trabalho é tipificado por relações de proteção e mais um sistema de seguridade social é adensado pelo poder organizado do trabalho. Essa articulação entre trabalho e seguro social, por sua vez, é dependente da capacidade do Estado de introduzir suas normas regulatórias na economia.

Este estudo analisa, em perspectiva comparada, os sistemas de proteção social da África do Sul, da Argentina e do Brasil, destacando os diferentes graus de articulação existentes entre suas políticas previdenciárias e de proteção ao trabalho. Por meio da noção de *capacidade estatal*, busca-se averiguar como os países em questão vêm construindo ou mobilizando essa capacidade no campo da regulação pública do trabalho e da previdência social, em face dos desafios colocados pela globalização econômica. A recente retomada das estratégias de desenvolvimento social em ambiente democrático vem proporcionando a esses países uma nova conjuntura crítica que aponta para tendências de conversão do conflito distributivo em favor do eixo trabalho e proteção. No entanto, os sobressaltos deste processo põem em evidência as dificuldades que cada um desses países enfrenta para consolidar essa trajetória no atual cenário.

Este capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção discorre brevemente sobre o tema da capacidade do Estado e a sua importância em mobilizar os recursos da política social em sociedades marcadas por profundas desigualdades. A terceira seção analisa o caso da África do Sul e a disjuntiva que existe neste país entre trabalho e proteção securitária. A quarta seção trata do caso argentino e da recente recuperação da provisão estatal de benefícios sociais no país

1. Este capítulo é uma versão modificada de Lanzara (2015).

após o fracasso das reformas orientadas pelo mercado na década de 1990. A quinta seção, por fim, ressalta o recente caso brasileiro de reativação da capacidade de provisão social do Estado, por intermédio de uma política exitosa de valorização do salário mínimo (SM) e dos benefícios do seguro social. A sexta e última seção conclui o trabalho.

2 CAPACIDADE DO ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

Entre as várias noções de capacidade estatal ressaltadas pela literatura, algumas se destacam por sua ênfase no poder do Estado de mobilizar os recursos da sociedade. A partir de uma perspectiva sociológica, o manejo da capacidade estatal é visto como o resultado das tensões geradas pelas próprias relações Estado-sociedade, implicando ora uma mobilização “despótica” de recursos, ora uma mobilização “infraestrutural” (Mann, 1993). A política social do Estado é parte integrante dessa dinâmica de mobilização de recursos de poder e organização. Enquanto os controles soberanos exercidos pelo Estado, por um lado, geram coerção, resistências e protestos, os processos de democratização, por outro, minam essa soberania por baixo, incitando demandas para a expansão das políticas sociais do Estado mediante negociações coletivas e rotinizadas entre os atores sociais (Mann, 1993).

Ao afirmar que não existe nenhuma relação lógica e linear entre capacidade estatal e democracia, Charles Tilly (2007) introduz uma novidade no campo de estudos sobre as relações Estado-sociedade. De acordo com o autor, a capacidade estatal pode variar de extremamente baixa à extremamente alta, independentemente do teor democrático do regime de políticas públicas.

Considerando o itinerário particular de desenvolvimento das políticas sociais dentro dos macroprocessos de transformação do Estado, as capacidades estatais, no campo específico de desenvolvimento dessas políticas, implementaram-se mais rapidamente do que a sua democratização. Neste caso, os processos de democratização da política em questão, juntamente com suas negociações coletivas, deram-se por intermédio de uma mobilização autoritária de recursos. Tal mobilização, contudo, denota o modo pelo qual algumas nações tiveram de se avir com os conflitos da sociedade industrial, utilizando-se das vantagens dos seus relativos atrasos para solucionar estes conflitos, dispensando os cânones clássicos da institucionalização liberal.²

Conforme salientou Karl Polanyi (2000), as crenças que inicialmente fundamentaram as sociedades liberais – no indivíduo soberano e num mercado autorregulável – ergueram fortes obstáculos ao surgimento de uma sociedade baseada nas solidariedades do mundo do trabalho. A institucionalização liberal, em

2. Utilizo-me aqui do conceito de *vantagem do atraso* tal como formulado por Alexander Gerschenkron (1962).

especial quando foi assimilada acriticamente pelas nações periféricas, criou fortes obstáculos a uma distribuição de recursos mais propensa a alterar a ação coletiva dos grupos excluídos dos processos formais de decisão. É por essa razão que alguns países de *modernização conservadora* foram os primeiros a resolver os problemas de ampliação da participação política, utilizando-se dos recursos da política social.

A partir desses argumentos, talvez seja possível traçar uma primeira aproximação comparativa entre os países abordados por este estudo. Nos países de modernização conservadora, a autoridade do Estado constrangeu a emergência dos direitos civis e políticos, mas não impediu a proliferação de estatutos de cidadania social, os quais, subsequentemente, mostraram-se fundamentais para os processos de democratização das políticas sociais. O caso emblemático aqui é o da Alemanha bismarckiana. Mas esta via “autoritária” de consolidação dos direitos de cidadania também foi trilhada por países como Brasil e Argentina, cujos sistemas de proteção social foram precipitados pelo Estado como reação a um ambiente social hostil à consagração dos direitos dos trabalhadores.

Num outro extremo, quando os processos de democratização num determinado regime de políticas públicas ocorrem mais rapidamente que a construção de suas capacidades estatais, a trajetória da política social *tende* a atravessar uma “zona de risco” de construção dessas capacidades (Tilly, 2007, p. 77). Nesse contexto, o processo de democratização da política pública pode ser aprisionado pelas desigualdades societais e nelas permanecer indefinidamente. O exemplo pode ser dado por alguns países “pioneiros” da modernidade liberal, como os Estados Unidos, nos quais os direitos coletivos sempre foram vistos como ameaças às liberdades individuais. Apesar dos seus gritantes problemas sociais, a África do Sul parece se aproximar mais desse exemplo, apostando antes na capacidade dos indivíduos de se autogerirem, de se autofinanciarem, que na capacidade do Estado de alterar, por meio de política social, o *status quo* das coletividades.

O importante, nesse sentido, é salientar que a institucionalidade liberal não proporciona qualquer racionalidade para reordenar estruturas sociais fortemente desiguais (Moore, 1978). Daí a solução para o combate às desigualdades nas sociedades periféricas requerer antes a ação do Estado, mediante a mobilização dos recursos da política social. E isso remete diretamente ao tema da regulação pública do trabalho como medida efetiva de proteção social.

2.1 Regulação pública do trabalho e seguridade social

Nas últimas décadas do século passado, houve uma radical separação entre trabalho e seguridade social, dois suportes que garantiram a proteção social durante o chamado “ciclo fordista de regulação das economias políticas” (Boyer e Saillard, 2000). Ante as diversas formas atípicas de trabalho que proliferaram com os processos

de desregulamentação dos mercados de trabalho, surge uma nova política social desacoplada das relações coletivas, pautada na privatização e na individualização dos benefícios sociais (Castel, 2003). Segundo o receituário das reformas orientadas para o mercado, o trabalho assalariado e protegido tornou-se um privilégio difícil de ser justificado num cenário econômico competitivo.

Afirmar que as políticas sociais são recursos valiosos para estabilização das expectativas de proteção da sociedade já se tornou um consenso. Contudo, não há unanimidade quanto à importância econômica destas políticas, sobretudo quando seus objetivos são questionados pelos imperativos da competitividade econômica. Nos últimos anos, vem ganhando destaque a ideia de que os sistemas de proteção social são importantes fundações para o desenvolvimento econômico. Vários países europeus e do Leste Asiático, a exemplo da Coreia do Sul, introduziram programas de proteção ao trabalho e de seguridade social nas fases iniciais dos seus processos de desenvolvimento industrial (Kwon, 1997; Kangas e Palme, 2009). Tais programas desempenharam importantes papéis em determinar as formas e as funções dos sistemas produtivos desses países, dotando-os de significativas vantagens institucionais comparativas para perseguirem estratégias exitosas de desenvolvimento, centradas na produção e na equidade.

Portanto, é evidente que as instituições de proteção ao trabalho e de seguridade social são decisivas para os processos de desenvolvimento, sobretudo para sociedades que acumulam fortes passivos na área social. Nestas, a tarefa das instituições de proteção social é mais imperiosa, por conta do acúmulo das desigualdades e da insuficiente capacidade do Estado ante o comportamento privatista de alguns setores sociais contrários à incorporação de demandas populares na agenda decisória das políticas públicas.

Nessa discussão, importa destacar o grau de efetividade da legislação social e a sua vigência real no cotidiano das relações de trabalho. A capacidade do Estado está intimamente relacionada com o exercício efetivo da lei. Mas não se pode reduzir essa capacidade a um único conjunto de prescrições legais voltadas a garantir os direitos de propriedade (North, 1990). Nunca é demais lembrar que a transformação democrática do Estado tornou o direito social um dos elementos constitutivos da sociedade política. Foi por meio da inscrição coletiva dos atores sociais nos estatutos consolidados pelo direito social que o Estado democrático excedeu os limites do Estado constitucional liberal. De acordo com Claude Lefort (2011, p. 75), a novidade trazida pelo Estado democrático “foi sua experiência com direitos que ainda não lhe estavam incorporados” – incluindo o direito social ao trabalho. Esse Estado tornou-se a arena de uma contestação cujo objeto não se reduzia à conservação de um pacto tacitamente estabelecido, mas que se formava a partir de focos que o poder seria incapaz de dominar inteiramente (Lefort, 2011,

p. 75). Portanto, do direito à greve ao direito ao emprego e à seguridade social, desenvolveu-se todo um movimento que transgrediu as fronteiras com as quais o próprio Estado e o poder econômico pretendiam se definir.

Embora esse movimento continue aberto e sujeito aos conflitos que lhe são constitutivos, ele permanece atualmente truncado pelos imperativos éticos da competitividade econômica. Ter emprego hoje se distancia cada vez mais do que preconiza o estatuto para os direitos associados à identidade social, jurídica e política do trabalho assalariado (Supiot, 1994). É nesse sentido que se destaca, neste estudo, a importância da regulação pública do trabalho em seu papel de inscrever os trabalhadores em sistemas coletivos de proteção e de normatização, de fato, das relações de trabalho.

Porém, a criação de relações de trabalho mais protegidas pelas normas do direito do trabalho e da seguridade social enfrenta algumas dificuldades, sobretudo nos países destacados aqui. Atualmente, o crescimento da exclusão vem se tornando o fundamento das ações governamentais no campo social e também o seu objeto-limite. Mas é especialmente nos países aqui considerados – aqueles que não universalizaram a norma salarial – que a justa preocupação prioritária com os excluídos não pode ser pensada sem levar em conta os fatores desestabilizadores decorrentes da precariedade estrutural do mundo do trabalho. Nestes países, à diferença do que ocorre nos Estados centrais, a persistência das desigualdades é um fator que se situa no centro da sociedade, e não apenas em suas franjas, e reproduz constantemente a heterogeneidade das condições de trabalho que acaba por retroalimentar o número de excluídos.

Como será visto, os instrumentos de proteção recentemente colocados em curso ou reativados por Argentina e Brasil diferem dos da África do Sul por perseguirem uma estratégia mais deliberada de recuperação do emprego formal e de proteções securitárias. Essa estratégia relaciona-se intimamente com a mobilização de capacidades estatais previamente constituídas no campo da proteção social, as quais, no atual cenário de Brasil e Argentina, vêm sendo colocadas em curso para superar os entraves ao desenvolvimento social. E se tal estratégia aparenta ser insuficiente, em vista dos problemas estruturais advindos de décadas de maus empregos e de uma exígua proteção social, ao menos recoloca esses países em uma trajetória civilizacional de combate às desigualdades.

3 ÁFRICA DO SUL: TRABALHO SEM PROTEÇÃO E PROTEÇÃO SEM TRABALHO

3.1 O legado do *apartheid*

A conexão entre o regime de segregação racial do *apartheid* e a existência de trabalho farto, barato e disponível é evidente. Durante grande parte do período no qual

vigorou esse regime, os salários dos trabalhadores africanos³ foram mantidos em níveis baixíssimos.

No início da década de 1920, a África do Sul organizou seus primeiros arranjos de seguro social. Trabalhadores brancos com as remunerações mais altas já satisfaziam suas necessidades assistenciais comprando proteção no mercado securitário (Lund, 1993). Programas sociais de combate à pobreza, como as garantias aos idosos pobres, foram muito mais utilizados como recurso de proteção que o seguro social contributivo, revelando a origem “residual-liberal” do sistema de proteção social sul-africano (Esping-Andersen, 1990).

Mais tarde, em 1948, com a implementação, de fato, das políticas segregacionistas, o governo do Partido Nacional (PN) restringiu a já insuficiente provisão pública do seguro social mediante cortes de gastos e aumento das alíquotas contributivas. Emblemático desse tipo de orientação de política social foi o Unemployment Insurance Amendment Act de 1949, que passou a exigir dos trabalhadores um alto salário de contribuição como contrapartida para o acesso ao seguro-desemprego. Tal medida atingiu fortemente os trabalhadores africanos, que, apesar de comporem a maioria dos desempregados, foram impossibilitados de ter acesso ao benefício em razão dos seus baixos salários. A motivação por trás dessa medida não era apenas evitar o financiamento solidário do seguro-desemprego entre as diferentes raças – o que, aliás, questionaria as bases de legitimação do regime segregacionista –, mas inibir que o seguro-desemprego provocasse um “desincentivo ao trabalho” (Seekings e Natrass, 2005, p. 58). O espírito liberal que informava essa medida contemplava amplamente os anseios das elites econômicas do país por mão de obra abundante, desprotegida e barata. A pedra de toque da legislação social sul-africana, erigida sobre a segregação racial e o liberalismo econômico, permaneceu inalterada por muitos anos.

Contudo, ao se aproximar do fim do *apartheid*, as expectativas em torno da reversão desse modelo cresceram em compasso com o aumento dos custos de manutenção do aparato repressor do regime segregacionista, em grande parte colapsado graças à mobilização dos trabalhadores, abrindo, enfim, um precedente para o processo de democratização. O estabelecimento da democracia, com o fim do *apartheid* e a chegada do Congresso Nacional Africano (CNA) ao poder, em 1994, representou, ao menos no que se refere ao plano das expectativas, a possibilidade concreta de se reverter o modelo em questão.

3. As classificações étnicas que dividiam a sociedade sul-africana na época do *apartheid* ainda são utilizadas para finalidades estatísticas. Eis seus componentes: *african* (negro); *coloured* (mestiço); *indian* (indiano); e *white* (branco).

3.2 O pós-apartheid: estagnação do mercado de trabalho e desproteção

Na África do Sul, a Constituição pós-*apartheid* (1996) consagrou o direito à seguridade social como uma garantia fundamental do cidadão. Contudo, as políticas perseguidas pela nova coalizão política liderada pelo CNA no campo da proteção social, para além dos benefícios mínimos, parecem se guiar por objetivos contraditórios.

A transição democrática sul-africana foi excessivamente pactuada para preservar a “liberalidade econômica” do antigo regime, privilegiando a flexibilização do mercado de trabalho a fim de facilitar a geração de empregos e manter a competitividade da economia (Standing, 1997; Rodrik, 2006). Nesse sentido, há uma forte disjuntiva entre os objetivos do crescimento econômico e a geração de empregos estáveis e protegidos. Há, nesse aspecto, um acentuado declínio da capacidade do trabalho assalariado em atuar como um elemento de estruturação da cidadania social e política (Barchiesi, 2008). Sintomático do atual estado da política social no país é a tendência excessiva de focalizar o gasto público social nos programas assistenciais não contributivos destinados aos segmentos mais vulneráveis. Além disso, devido à ausência de um sistema público de seguro social, os governos têm incentivado a criação de fundos privados de capitalização nas empresas (Hendricks, 2008).

O quadro pouco alentador do mercado de trabalho sul-africano contrasta com o relativo crescimento da economia nos últimos anos. O aumento médio do produto interno bruto (PIB) entre 1993 e 2008 foi de 3,1%, e o PIB *per capita* cresceu em média 1,2% ao ano (a.a.) no mesmo período. Esse crescimento, contudo, não tem beneficiado igualmente toda a população. A desigualdade de renda tem aumentado, a despeito da relativa melhora dos indicadores de pobreza, demonstrando que as condições precárias de trabalho são responsáveis pelo recente aumento das desigualdades (tabela 1). De acordo com Leibbrandt *et al.* (2010), os programas assistenciais não contributivos produziram poucos efeitos sobre os níveis de desigualdade agregada, concentrando-se apenas nas famílias sem acesso aos rendimentos do trabalho.

TABELA 1
África do Sul: coeficiente de Gini – agregado e por raça (1993-2008)

Ano	Agregado	Africanos	Mestiços	Indianos	Brancos
1993	0,67	0,55	0,43	0,46	0,42
2000	0,67	0,61	0,53	0,50	0,47
2005	0,72	0,62	0,60	0,58	0,51
2008	0,70	0,62	0,54	0,61	0,50
Mudança: 1993-2008 (%)	3,1	12,50	25,00	31,90	19,10

Fonte: Leibbrandt *et al.* (2010).

As condições precárias de trabalho na África do Sul se revelam pelas baixas taxas de participação no mercado de trabalho (55% em 2008, população masculina e feminina entre 15 e 64 anos) – consequência direta do desemprego de longa duração. Entre os jovens, as taxas de participação são ainda mais baixas (33,6% em 2008, população masculina e feminina entre 15 e 24 anos). Embora permaneça alto, o índice de desemprego, mais prevalente entre os africanos e mestiços (*coloureds*), diminuiu, passando de 29% para 23% entre 2001 e 2008. Mas esta diminuição pode ser atribuída tanto ao recente crescimento econômico como ao baixo crescimento da população em decorrência da epidemia de HIV/Aids (Ilo, 2008). O desemprego tem aumentado, inclusive, para os mais educados, com uma taxa particularmente alta entre aqueles com ensino superior completo. Isso se deve a uma mudança nas estratégias de contratação das empresas, que passaram a admitir trabalhadores com baixa especialização como resposta à introdução da legislação do trabalho, em 1995. A informalidade é alta e permanece subutilizada. Isso significa que existem consideráveis barreiras de entrada para os trabalhadores africanos no mercado de trabalho, devido à persistência de forte segmentação racial e aos diferenciais de qualificação entre os diferentes grupos étnicos.

Ainda que determinada por fatores estruturais, essa precariedade do mercado de trabalho decorre da baixa eficácia do Estado em fiscalizar o cumprimento das normativas laborais. As agências responsáveis pela fiscalização do trabalho possuem pouca ou quase nula eficácia regulativa. Somada a isso, surge uma nova informalidade, responsável nos últimos anos pelo aumento das subcontratações e do trabalho temporário, que cresce ao arrepio da nova legislação do trabalho promulgada após o estabelecimento da democracia (Valodia, 2001; Casale, Collete e Dorrit, 2004; Benjamin, 2008). Essa nova informalidade vem aumentando em compasso com a flexibilização do emprego formal (gráfico 1).

Os empregadores sul-africanos, por sua vez, queixam-se da “rigidez” da legislação do trabalho, responsabilizando-a pelos altos índices de informalidade e pelo aumento das subcontratações. No entanto, o alvo das queixas das associações patronais é o sistema de barganha coletiva por ramo de atividade, fortemente apoiado pelos sindicatos e estruturado junto ao principal conselho de barganha tripartite do país, o National Economic Development and Labour Council (Nedlac) (Godfrey, Theron e Visser, 2007).

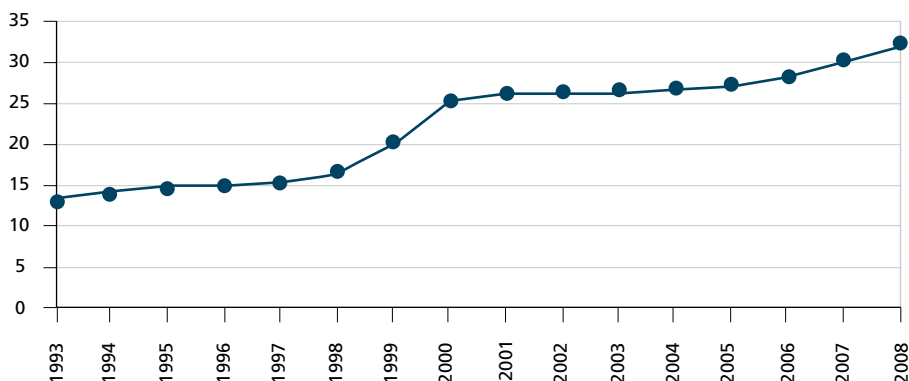
De fato, o aumento do trabalho temporário se intensificou após a implementação de um conjunto de leis trabalhistas promulgadas após o estabelecimento da democracia: Labour Relations Act (1995); Basic Conditions of Employment Act (1995); Employment Equity Act (1998); Skills Development Act (1998); e Unemployment Insurance Act (2001). Mas as políticas para o mercado de trabalho, ao contrário de contemplar as normativas do direito do trabalho, vêm apontando

no sentido de incrementar a flexibilidade dos contratos, caminhando na contramão do recente processo de juridificação de direitos aos trabalhadores.

GRÁFICO 1

África do Sul: emprego temporário e casual no total do emprego (1993-2008)

(Em %)



Fonte: Leibbrandt *et al.* (2010).

A África do Sul denota uma típica situação na qual a nova legislação do trabalho se sobrecarrega com os problemas decorrentes de um mercado de trabalho pouco estruturado, cujo estilo de ação empresarial é refratário ao cumprimento das normativas trabalhistas. Por seu turno, a ausência de uma ação efetiva por parte do Estado no campo da regulação pública do trabalho assalariado torna a aplicação destas normativas pouco exequíveis. Mesmo gozando de expressivas “vantagens comparativas” no que se refere à disposição de trabalho farto e à baixa efetividade da lei trabalhista, as associações patronais sul-africanas insistem na desconstituição dos direitos trabalhistas. O crescimento do trabalho atípico deve-se, entre outros fatores, à rejeição quase unilateral das associações patronais à barganha centralizada e compulsória, privilegiando as negociações no nível das firmas – que acabam resultando em condições de contratação desfavoráveis aos trabalhadores – em detrimento das estratégias das associações sindicais (Godfrey, Theron e Visser, 2007). Em consequência do descumprimento da legislação trabalhista, há uma acentuada tendência de pulverização das negociações salariais. Tal tendência é ainda incentivada mediante o recurso à negociação de benefícios ocupacionais privados nos locais de trabalho, quebrando as relações de solidariedade estabelecidas entre os sindicatos organizados por setor de atividade (Hendricks, 2008).

Cabe salientar que, na África do Sul, não existe um SM legal unificado nacionalmente. Nesse sentido, as determinações salariais nos diferentes setores que integram a economia dependem muito mais do que é negociado no nível das firmas, por meio dos chamados Conselhos de Barganha – Bargaining Councils (Benjamin,

2008). A situação se alterou um pouco com a criação da Employment Conditions Commission (ECC) em 1997. O papel da ECC é aconselhar o Ministério do Trabalho (Department of Labour) sobre o estabelecimento de diretrizes para a fixação do SM setorial, determinando ainda condições mínimas de emprego para os setores não cobertos pela barganha coletiva. Em 2005, o SM foi estabelecido pela primeira vez para os trabalhadores domésticos e rurais. Contudo, os salários continuam a ser livremente estabelecidos sem qualquer tipo de determinação legal na maioria das atividades que integram o setor de serviços, o qual teve forte expansão nos últimos anos em decorrência do retraimento do emprego industrial.

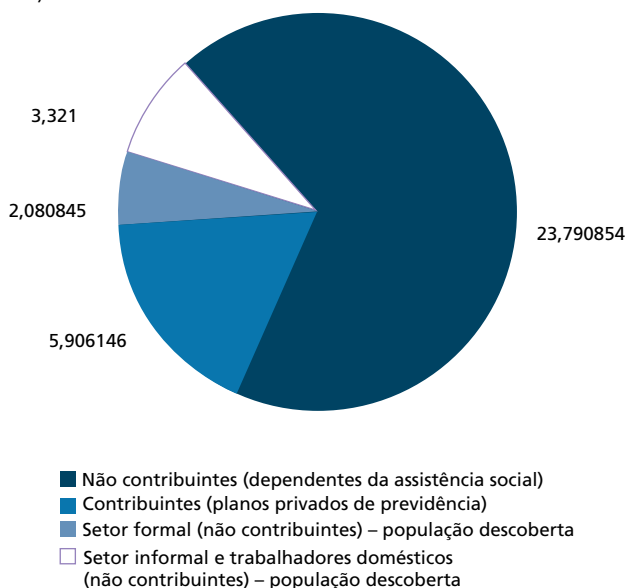
Grande parte dos problemas relacionados à baixa proteção do mercado de trabalho sul-africano decorre da ausência de um seguro social público, compulsório e contributivo. A criação do seguro social público poderia tornar o engajamento no assalariamento formal mais atrativo, atenuando o problema decorrente das baixas taxas de participação no mercado de trabalho. Porém, a característica central do sistema de seguridade social no país é a predominância quase absoluta dos benefícios assistenciais não contributivos destinados aos grupos em situação de vulnerabilidade (State Old Age Pension; Disability Grant; Child Support Grant; Care Dependency Grant). A provisão estatal no campo dos seguros é composta apenas por dois benefícios contributivos providos aos trabalhadores formais: o seguro-desemprego (Unemployment Insurance Fund — UIF) e o Worker's Compensation Fund.⁴ O seguro-desemprego é de curtíssima duração, cobrindo menos de 10% dos desempregados, e dificilmente os desempregados de longa duração se tornam elegíveis para o recebimento do benefício.

Em contrapartida, há uma forte presença do mercado de seguros privados ocupacionais, especialmente nas áreas de saúde e previdência. O sistema previdenciário sul-africano combina um pilar privado de capitalização voluntário com um pilar assistencial destinado para os idosos em situação de pobreza (Hendricks, 2008). O número total de pessoas não inscritas no pilar privado é bastante expressivo (5,4 milhões). Isto sugere que a sua cobertura não é tão significativa quando se consideram todos os assalariados, especialmente os informais que se encontram totalmente excluídos da proteção privada. Atualmente, estima-se que o número de trabalhadores cobertos pelos arranjos privados seja da ordem de 6 milhões. Excetuando-se os benefícios não contributivos destinados para os idosos em situação de pobreza, a metade dos assalariados não recebe nenhum benefício de aposentadoria (gráfico 2).

4. Fundo contributivo destinado à compensação de injúrias industriais.

GRÁFICO 2

Sistema previdenciário sul-africano: número de contribuintes e ausência de cobertura
(Em milhões)



Fonte: South Africa (2007).
Elaboração do autor.

Os trabalhadores cobertos pelos arranjos privados tampouco estão seguros. As taxas de reposição de renda na maioria dos fundos privados destinados à força de trabalho não chegam sequer a perfazer 50% do valor dos salários dos ativos. Em razão da intermitência do emprego e da insuficiência de renda para efetuar regularmente suas contribuições, poucos trabalhadores conseguem contribuir para os fundos privados (South Africa, 2007).

Em consequência desses fatores, se nenhuma medida for tomada no sentido da criação de um arranjo público e compulsório de seguro social, parte considerável da força de trabalho assalariada poderá se tornar, num futuro não muito distante, dependente da assistência social não contributiva. Em 2007, o governo iniciou uma discussão propondo uma ampla reforma no sistema previdenciário mediante adoção de um pilar público contributivo baseado no modelo de repartição solidária dos riscos (*Reform of Retirement Provisions*). Essa iniciativa, porém, encontrou forte oposição do patronato na medida em que o caráter contributivo e tripartite do sistema implicaria aumento dos custos de produção.

Assim, importa saber se, numa sociedade carente de regulação do trabalho eficaz e de seguro social público, como é a sul-africana atual, agregar como objetivos de política pública instrumentos tão díspares de intervenção no social não seria

projetar acima das garantias assistenciais não contributivas para os mais pobres um típico “sistema de *workfare*” baseado na promoção de políticas securitárias e de empregabilidade fortemente mercantilizadas.

4 ARGENTINA: DO DESMONTE DAS INSTITUIÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO À RECUPERAÇÃO DAS CAPACIDADES DE PROVISÃO SOCIAL DO ESTADO

4.1 A centralidade do trabalho no sistema de proteção social argentino

Os direitos sociais na Argentina estiveram sempre associados ao trabalho assalariado. Durante o primeiro governo peronista (1946-1951), foram criadas as bases do chamado modelo argentino de proteção social, fundamentado na tutela jurídica do contrato de trabalho e num sistema abrangente, porém bastante fragmentado, de seguro social contributivo (Andrenacci, Falappa e Lvovich, 2004).

Apesar do conturbado processo político que caracterizou o país durante o século XX, com destaque para o conflito laboral, o Estado argentino, especialmente após o primeiro governo peronista, desenvolveu amplas capacidades no campo da regulação do trabalho assalariado. A maior ingerência do Estado no conflito trabalhista foi facilitada mediante a criação de uma importante instituição de coordenação da política social, a Secretaria de Trabajo y Previsión (STyP), em 1943. Outra medida que atesta o alcance dessas capacidades foi a Ley de Convenciones Colectivas, de 1953, que introduziu as normas jurídicas de proteção no seio das relações capital-trabalho. A referida lei consolidou a representação monopólica dos sindicatos em diversos ramos de atividade e estendeu os convênios coletivos aos demais trabalhadores, estando estes sindicalizados ou não (Golbert e Roca, 2010, p. 78).

Portanto, o Estado argentino vivenciou uma experiência de intervenção social fortemente centrada no eixo trabalho-proteção. Essa experiência, por seu turno, se inscreveu diretamente numa relação simbiótica estabelecida entre os sindicatos e o Estado, configurando uma matriz sociopolítica promissora quanto às possibilidades de estruturação de uma “sociedade salarial” no país (Castel, 1998). O sistema de proteção social instaurado pelos governos peronistas conservou sua base de fundamentação no trabalho assalariado e nas proteções a ele vinculadas, sem sofrer grandes modificações, até a implementação das reformas orientadas para o mercado nos anos 1990.

4.2 A desregulamentação do mercado de trabalho e a privatização do seguro social nos anos 1990

As reformas empreendidas pelo governo de Carlos Saul Menem (1989-1999), durante a década de 1990, representaram um retrocesso na trajetória de construção da

proteção social argentina. As reformas privatizantes provocaram uma redistribuição regressiva da renda nacional, fruto do dismantelamento dos programas sociais – com destaque para a mercantilização do sistema previdenciário – e da drástica redução da capacidade de negociação coletiva dos sindicatos. A flexibilização da legislação trabalhista colidiu diretamente com a centralidade do trabalho como o principal articulador da proteção social.

As medidas flexibilizadoras da década de 1990 privilegiaram a negociação coletiva por empresa, desestimulando a negociação por ramo de atividade, e incentivaram as terceirizações.⁵ Eliminou-se a obrigatoriedade da homologação ministerial para os acordos salariais, diminuindo sobremaneira o controle do Estado sobre a regulação do trabalho assalariado (Palomino e Trajtemberg, 2007; Novick, 2010). Os direitos dos trabalhadores foram retirados sem que houvesse maior pactuação política, contribuindo para o aumento do conflito social. Nesse sentido, foram modificados importantes aspectos normativos relacionados à jornada de trabalho, às indenizações, à seguridade social e outros componentes do salário indireto.

Em 1993, o governo operou uma profunda reforma no sistema previdenciário. Através da Lei nº 24.241, de 1993, foi estabelecido um sistema de dois pilares para a previdência social: o de repartição simples, sob ingerência estatal, e o de capitalização individual, baseado na gestão privada de fundos de pensão administrados pelas chamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs). Essa mudança provocou uma drenagem de recursos do seguro social público contributivo para os fundos individuais de capitalização, acarretando o consequente esvaziamento e a perda de atratividade do pilar público. Somados às transformações nas regras do sistema previdenciário, a crescente precarização e o aumento do trabalho não registrado levaram a uma forte redução da cobertura previdenciária (Roca, 2005).

Saliente-se ainda que, no momento em que a reforma previdenciária foi empreendida, todos os benefícios em estoque do regime público de repartição estavam a cargo da Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) – principal instituição estatal de coordenação e administração dos recursos da política previdenciária. Nesse sentido, além de arcar com os custos de transição do sistema, a Anses perdeu considerável soma de recursos, visto que as contribuições dos ativos filiados ao sistema de capitalização serviam exclusivamente para financiar os benefícios administrados pelas AFJPs. Entre 1994 e 2008, durante o período no qual vigorou o subsistema privado, as perdas anuais de recursos foram significativas. A perda de recursos fiscais chegou a 2,0% do PIB entre 1999 e 2001 e foi adensada pela redução das alíquotas contributivas patronais à seguridade (Roca, 2005).

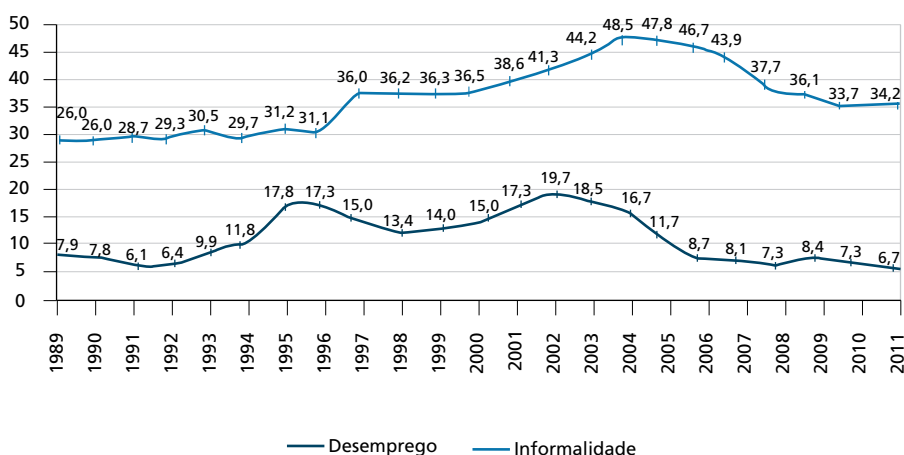
5. A desregulamentação das relações de trabalho na Argentina foi operada a partir da introdução da Lei Nacional do Emprego (Ley Nacional de Empleo) em 1991 (Palomino e Trajtemberg, 2007).

Toda essa reconversão do social gerada pelas reformas privatizantes não produziu apenas precarização das condições de trabalho, mas também um aumento dos níveis de desemprego e subemprego. A informalidade cresceu a uma taxa nunca antes vista, atingindo seu pico em 2004 (gráfico 3). Junto ao crescimento da desocupação e da informalidade, registrou-se uma perda de sentido e de identidade pessoal e social, na medida em que na Argentina, conforme mencionado, o mecanismo de integração social esteve fortemente associado ao trabalho assalariado e protegido.

GRÁFICO 3

Argentina: taxas de desemprego e informalidade (1989-2011)

(Em %)



Fonte: Argentina (2010).

Em suma, o desmonte das normas e das instituições que asseguravam o exercício de direitos mínimos para os trabalhadores na era do “capitalismo regulado argentino”, bem como a intermitência do assalariamento, a partir da legalização da flexibilidade contratual, ampliou consideravelmente o emprego informal em suas distintas expressões, levando a classe média assalariada à pobreza. Com o desmonte do sistema previdenciário, a proliferação de ocupações desprotegidas repercutiu fortemente sobre o desenho de políticas públicas estatais, com destaque para a emergência de políticas focalizadas de combate à pobreza e de promoção da empregabilidade, as quais pouco contribuíram para refazer o social.

4.3 O fortalecimento do Estado e a recomposição do eixo trabalho-proteção

Ante a chamada crise da convertibilidade em 2001, a oportunidade para o fortalecimento do Estado argentino cobrou certo vigor. A saída da crise se produziu num contexto de deterioração social e de acirramento do conflito sociopolítico,

abrindo uma nova conjuntura que apontava para a necessidade de restabelecer a autoridade do Estado na recomposição do social (Repetto, 2003; Rey, 2011).

Com a chegada dos Kirchner ao poder, em 2003, as condições para esse restabelecimento adquiriram contornos mais precisos, ao privilegiarem um modelo de crescimento no qual todas as políticas produtivas deveriam ser orientadas à geração de empregos registrados. O uso de políticas macroeconômicas que incentivaram os investimentos produtivos buscava, entre outros objetivos, recolocar o trabalho como o principal eixo estruturante das políticas sociais. Em razão da intensidade das reformas privatizantes, as estratégias de recuperação do emprego enfrentaram desafios consideráveis, os quais, a bem dizer, ainda são bastante sentidos na sociedade argentina, já que a taxa de informalidade permanece elevada, e a precariedade dos novos postos de trabalho criados segue sendo o elemento problemático da recuperação do emprego.

Contudo, essas estratégias permitiram ao menos recompor a matriz sociopolítica argentina, fundada no Estado e nos sindicatos. O restabelecimento da aliança histórica entre Estado e trabalho se fez mediante a implementação imediata de políticas de valorização do SM e de promoção da negociação coletiva, as quais, em seu conjunto, contribuíram para incrementar o valor dos salários reais e melhorar as condições de trabalho. De certo modo, o caso argentino se insere num contexto de (re)regulação das relações de trabalho que recobrou do Estado maior envolvimento na questão social. Sintomático dessa nova conjuntura é o papel assegurado pelas instituições estatais responsáveis por formular e executar as ações de política social: o Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) e a Anses.

Desde 2003, o MTEySS é o principal protagonista da recente recuperação da capacidade do Estado argentino no âmbito das políticas sociais. Ao intervir em setores completamente abandonados pelo Estado nos anos anteriores, este ministério vem perseguindo uma estratégia deliberada de reestruturação das instituições do mundo do trabalho. A articulação desse ministério com os sindicatos argentinos não representa qualquer captura ou a cooptação do mundo sindical, visto que o seu quadro dirigente é composto por uma comunidade de especialistas em temas do trabalho, com forte trânsito entre academia e instituições como a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Apesar de separada da estrutura do MTEySS, a Anses atua como a principal agência de formulação e implementação de políticas para a seguridade social, além de administrar os recursos do seguro social contributivo e demais prestações assistenciais não contributivas. Dentro da estrutura do Estado argentino, ela é reconhecida por sua capacidade administrativa e por sua ampla capilaridade territorial, configurando-se como uma agência pautada por critérios típicos de uma burocracia weberiana. A Anses ampliou consideravelmente o alcance de suas

atribuições após a estatização do sistema previdenciário em 2008. A nacionalização do sistema previdenciário permitiu melhorar o financiamento da seguridade social, o que devolveu à Anses – ou seja, ao Estado – o fluxo mensal das contribuições até então administrado por companhias privadas (Repetto e Dal Masetto, 2011).

Quanto às políticas para o mercado de trabalho, várias medidas foram tomadas no sentido de reverter a flexibilização dos anos 1990. Nesse aspecto, vale ressaltar que a mudança legislativa e legal também contribuiu para subverter essa tendência. Um marco desse processo foi a promulgação da Ley de Ordenamiento Laboral, em 2004, que restabeleceu a regulamentação das relações de trabalho e reconfigurou o sistema de relações industriais ao reorganizar a negociação coletiva por setores de atividade, retirando-a do nível das firmas. Saliente-se que a tutela jurídica do contrato de trabalho foi restituída por força dessa legislação. A referida lei também contribuiu para estancar a onda de evasões patronais ocasionada pelo recolhimento das contribuições previdenciárias, uma medida que marcou as políticas previdenciárias nos anos 1990. Consequência direta da legislação em questão foi a reorganização da inspeção do trabalho realizada no âmbito do MTEySS, algo que havia sido completamente desmantelado durante os anos 1990.

A partir de 2003, como resposta ao problema do desemprego, assumiram um destacado papel os programas de treinamento e qualificação da mão de obra. O MTEySS transformou a antiga natureza estritamente emergencial desses programas, baseada em transferências de renda condicionadas, ao implementar políticas mais permanentes de inclusão produtiva, especialmente para os desempregados de curta duração. Programas como o Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) foram desenhados com o intuito de prestar orientação profissional aos desempregados, atuando ainda como veículo de intermediação, formação e capacitação de mão de obra. Configurando-se como uma típica política pública de reconversão profissional, o SCyE funciona ainda como uma espécie de seguro-desemprego,⁶ concedendo mensalmente aos trabalhadores desempregados um benefício no valor de ARS\$⁷ 225. A permanência do beneficiário no programa não pode ser superior a dois anos, sendo este período computado como tempo de contribuição para a aposentadoria (Argentina, 2010).

Sem dúvida, a valorização do SM e a estatização do sistema previdenciário foram as duas medidas de maior impacto tomadas pelo governo argentino nos últimos anos. A política de valorização do SM surgiu de uma estratégia deliberada do governo de ajustar a elevação dos salários ao crescimento do PIB e aos ganhos de produtividade. Importante para essa política foi a reativação do Consejo del

6. Por razões históricas, o seguro-desemprego nunca foi valorizado como instrumento de proteção social na Argentina. A despeito de sua pouca importância, o fato é que ele vem sendo bastante demandado nos últimos anos, consequência direta do aumento do número de trabalhadores registrados e da rotatividade do mercado de trabalho.

7. Peso argentino (ARS\$).

Salario Mínimo, la Productividad y el Empleo, organismo de caráter tripartite do qual participam o governo, os sindicatos e as associações empresariais. Este conselho passou a programar anualmente os reajustes do SM e mediar as negociações salariais.

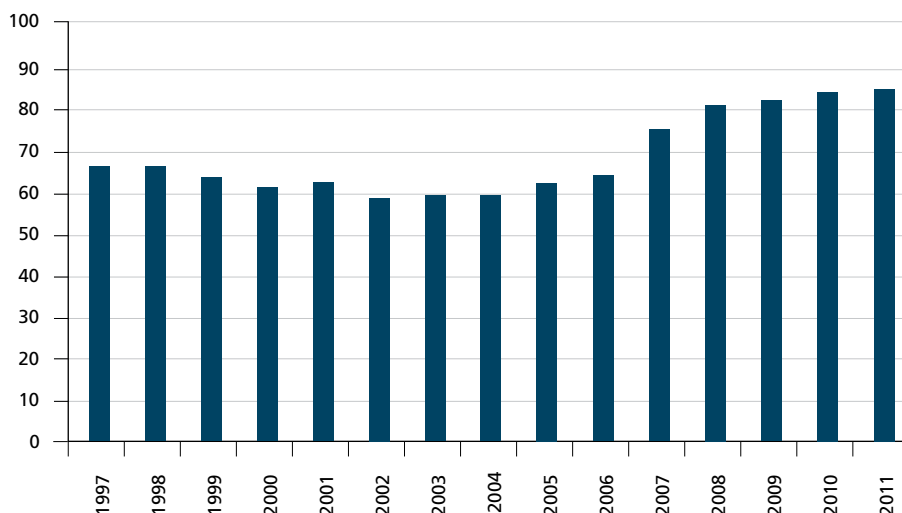
Entre 2003 e 2011, o SM teve um substantivo incremento, passando de ARS\$ 200, em 2003, para ARS\$ 2,3 mil em 2011. Segundo estimativas oficiais, o SM aumentou 830% em relação ao valor que tinha nos anos 1990 (Argentina, 2010). O aumento do SM também contribuiu para elevar o piso salarial dos trabalhadores com remunerações mais baixas. Esse aumento, somado à criação de novos empregos, repercutiu favoravelmente no sistema previdenciário ao provocar um incremento na massa de contribuintes para o sistema.

Em compasso com essa política, verificaram-se consideráveis avanços no âmbito do diálogo social e da negociação coletiva. O impacto da política de valorização salarial sobre a negociação coletiva teve reflexo no significativo aumento dos acordos e dos convênios coletivos celebrados nos diversos setores de atividade e renovados anualmente sob a homologação do MTEySS. A negociação coletiva também se tornou extensiva para os setores cujos sindicatos encontravam dificuldades em empreender sua ação coletiva. Em que pese a ferrenha oposição de alguns setores do empresariado, especialmente os de extração agrária, a negociação coletiva em torno da coordenação salarial goza de um relativo consenso jamais visto entre os principais atores que integram o sistema de relações industriais argentino, caso da Confederación General del Trabajo (CGT) e a Unión Industrial Argentina (UIA). De acordo com alguns especialistas no tema, as negociações coletivas estão alterando a dinâmica dos conflitos distributivos no sentido de torná-los mais rotineiramente institucionalizados e coordenados em torno da ação estatal redistributiva (Palomino e Trajtemberg, 2007; Etchemendy, 2010).

Quanto às políticas previdenciárias, a partir de 2003 houve uma profunda modificação no seu desenho e alcance. Entre 2006 e 2011, aumentou-se significativamente o número de pessoas filiadas à previdência (consequência do crescimento do emprego registrado). Esse crescimento, contudo, veio acompanhado de uma grande iniciativa de inclusão previdenciária, a chamada *Moratoria Previsional* de 2005, que incluiu mais de 2,6 milhões de novos beneficiários na previdência social, muitos dos quais não conseguiam cumprir com suas obrigações contributivas. Essa iniciativa de inclusão previdenciária aumentou consideravelmente a taxa de cobertura previdenciária aos maiores de 60 anos, atingindo quase 90% dessa população (gráfico 4). O universo assegurado também foi ampliado com a extensão de benefícios aos grupos vulneráveis não cobertos pelo regime contributivo, destacando-se nesse aspecto o emblemático papel que a Asignación Universal por Hijo (AUH) vem desempenhando no sistema de proteção social argentino e demais pensões não contributivas.

GRÁFICO 4

Evolução da taxa de cobertura do sistema previdenciário argentino (1997-2011)
(Em %)



Fonte: Argentina (2010).

Nessa discussão, merece destaque o fechamento do pilar privado de capitalização em 2008, medida que possibilitou ao Estado retomar o controle sobre os recursos da política social. A partir disso, o pilar público de repartição retomou sua atratividade, estreitando sua relação com o mercado de trabalho. Assim, por meio da Lei nº 26.425, de 2008, cria-se o Sistema Integrado Previsional Argentino (Sipa), que unifica em um único regime público de repartição o sistema previdenciário, eliminando o componente de capitalização individual administrado pelas AFJPs. Conforme mencionado, essa iniciativa permitiu à Anses recuperar os recursos provenientes da contribuição previdenciária dos trabalhadores, recompondo desse modo os recursos próprios do sistema.

A recuperação desses recursos, bem como os efeitos do crescimento econômico e da arrecadação tributária, permitiu a criação de uma série de políticas públicas e incrementou o número de benefícios vinculados à seguridade social. Emblemático dessa recomposição da capacidade de financiamento das políticas de seguridade foi a instituição de um Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), administrado pela Anses. Tal como intitulado, o FGS busca garantir a sustentabilidade financeira da previdência social, instituindo-se ainda como um fundo soberano de aplicação dos recursos excedentes, ou seja, daqueles que excedem os benefícios em estoque, em investimentos produtivos.

No intuito de evitar que as políticas previdenciárias argentinas sejam manejadas como políticas distributivas, criou-se uma lei (Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público) que assegura a atualização periódica e automática ao reajuste dos benefícios de acordo com os recursos orçamentários efetivamente disponíveis. É claro que a sustentabilidade do regime previdenciário argentino no longo prazo dependerá da situação do mercado de trabalho, da criação de empregos estáveis e da capacidade fiscal do Estado em diversificar suas fontes de arrecadação tributária para o financiamento da seguridade social. Nesse aspecto, vale ressaltar que parte do sistema previdenciário argentino é financiado mediante recursos tributários provenientes do imposto de valor agregado (IVA), um tributo de incidência fortemente regressiva.

5 BRASIL: A ARTICULAÇÃO ENTRE TRABALHO E SEGURO SOCIAL

5.1 O papel do Estado e do seguro social na estruturação do mercado de trabalho brasileiro

Ao contrário dos países nos quais os direitos de proteção nasceram fortemente imbricados à maior densidade social dos sindicatos, no Brasil a ausência dessa densidade fez com que a legislação social criada pelo Estado corporativo durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) desempenhasse o papel ativador de uma espécie de “luta de classes institucionalizada no capitalismo” (Korpi, 1983, p. 22). Esse processo no Brasil, guardando as devidas e grandes diferenças, deu-se de um modo distinto, com as regulações do direito do trabalho e das proteções organizando lentamente as forças estruturantes do mundo do trabalho.

A poderosa imagética da *ciudadania regulada* (Santos, 1979) criou pela primeira vez entre os trabalhadores a expectativa de se integrar à legislação social do Estado, por meio da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e de um SM protegido por lei (Cardoso, 2010). O estabelecimento dessas instituições de proteção não foi algo trivial, considerando a predominância de relações pouco estruturadas no mercado de trabalho e a existência de um ambiente hostil aos direitos sociais no país.

A estratégia perseguida pelos legisladores sociais das décadas de 1930 e 1940 trazia consigo a promessa de construção de uma *sociedade salarial* centrada no eixo trabalho e proteção securitária. Tal promessa advinha das vantagens da sindicalização compulsória decorrentes, antes de tudo, do acesso aos benefícios do seguro social. Por meio de determinações legais, a securitização da força de trabalho levava ou “forçava” sua sindicalização.⁸ Esta, por seu turno, poderia fortalecer os

8. Apesar de a Lei de sindicalização varguista instituir a sindicalização facultativa (Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931), ela na prática a tornava compulsória, visto que somente os sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social.

vínculos entre os benefícios do seguro e a valorização do SM, uma vez que havia a expectativa de que as categorias mais mobilizadas elevariam os salários das menos mobilizadas (Lanzara, 2012). Se, por um lado, essa experiência foi constrangida, devido à forte oposição do patronato agrário e industrial, por outro, ela se destacou por ter consagrado uma regulação pública do trabalho que limitou minimamente a ação dos empregadores, construindo as bases da proteção ao trabalho no país.⁹

No Brasil, o mercado de trabalho é legislado, uma vez que a proteção legal do trabalho, respaldada pelo Estado e representada pela CLT, define a forma e o conteúdo das relações de trabalho (Noronha, 1998; Cardoso, 2003; Campos, 2009). Cabe ainda salientar que o vínculo formal de trabalho no Brasil reveste-se de um caráter fortemente simbólico (Guimarães, 2011). Possuir um trabalho registrado para a grande maioria dos trabalhadores brasileiros significa ter um emprego protegido pela Justiça do Trabalho e pelo seguro social.

É importante salientar que, embora organizadas sob ambientes decisórios autoritários e insulados das pressões políticas, as instituições responsáveis pela regulação pública do trabalho e pela provisão do seguro social no Brasil, como a CLT e o antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS),¹⁰ não ficaram imunes ao influxo do processo de democratização, tornando-se passíveis de serem ressignificadas pelo repertório de lutas e conquistas dos trabalhadores.

Enfim, a estratégia de fortalecimento da identidade do trabalho atrelada aos benefícios do seguro social – por mais contraditórios que tenham sido os seus resultados para a produção da equidade, e num contexto no qual a “norma salarial” jamais se universalizou – ao menos manteve os trabalhadores atraídos pela vinculação ao assalariamento formal. Pode-se dizer que esta associação entre seguro social e regulação pública do trabalho permanece intacta até hoje.

5.2 A resiliência do arranjo trabalho e previdência ante as tentativas de desestruturação dos anos 1990

O baixo crescimento da economia e das políticas de ajuste fiscal da década de 1990 produziu enormes impactos no mercado de trabalho e nas proteções previdenciárias. Ao longo desta década, mais de 50% da força de trabalho brasileira estava ocupada nos segmentos informais do mercado de trabalho. Concomitantemente à redução do emprego formal, houve um forte movimento de desfiliação previdenciária.

9. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, consagrou em seu texto o princípio da estabilidade no emprego, conferindo certa proteção ao trabalhador ao penalizar as empresas que demitissem sem justa causa. As indenizações cresciam na proporção do tempo de serviço na empresa. Após dez anos, o trabalhador tornava-se estável. Em 1966, com o fim do instituto da estabilidade, assistiu-se à materialização do ideário do empregador, que se viu contemplado em seu objetivo de limitar a duração dos contratos de trabalho. Este fato lhe possibilitou a contratação de trabalho farto e ocasional, tornando cada vez mais difícil a distinção entre o assalariado e o subempregado.

10. A CLT foi criada em plena ditadura do Estado Novo (1937-1945). O INPS, criado em 1967, tornou-se a grande instituição provedora de recursos da política social durante o regime militar (1964-1985).

Em que pesem esses impactos, o arcabouço institucional e legal que regula as relações de trabalho não passou por grandes reformas. Desde então, várias medidas pontuais, tanto no sentido da flexibilização como no da regulação pública do trabalho, foram introduzidas sem que se realizasse uma reforma trabalhista substantiva que contemplasse unidirecionalmente uma ou outra tendência.

No campo das políticas previdenciárias tampouco houve reformas privatizantes. As reformas previdenciárias empreendidas no Brasil desde os anos 1990 preservaram o componente público do sistema. Contudo, mudanças processadas no âmbito das regras de concessão dos benefícios impuseram algumas dificuldades adicionais para uma parte considerável dos segurados, especialmente para os trabalhadores com baixas remunerações e trajetórias irregulares de trabalho.¹¹

Apesar de algumas mudanças tópicas e pontuais, a regulação pública do trabalho no Brasil manteve-se fortemente atrelada ao seguro social contributivo, provando-se dotada de certa resiliência ante as sucessivas tentativas de reformas desoneradoras do papel do Estado na proteção social. Assim, as condições pouco favoráveis que imperaram no mercado de trabalho brasileiro ao longo da década de 1990 conseguiram desmobilizar momentaneamente, mas não desativar o arranjo político-normativo que determina as relações de trabalho no Brasil, o que prova a forte dependência entre a trajetória das instituições do mundo do trabalho e a sua configuração inicial.

5.3 Redescobrimdo o vínculo trabalho e previdência: a valorização do SM como política social

O crescimento da economia brasileira nos últimos anos foi um dos aspectos mais relevantes na melhoria do mercado de trabalho nacional. A partir de 2004, houve relativo crescimento do trabalho formal, levando ao retorno das filiações dos trabalhadores à previdência. Entre 2003 e 2012, o estoque de emprego formal no Brasil cresceu de 29,5 milhões para 47,4 milhões, um incremento absoluto de cerca de 17,9 milhões de empregos formais. Foram gerados, neste período, aproximadamente 1,8 milhão de empregos formais por ano (tabela 2). Em termos do crescimento relativo dos vínculos celetistas, a variação acumulada entre 2003 e 2012 foi de 70,4%, resultando em uma variação média anual de 6,1% a.a. A taxa de desemprego, que em dezembro de 2002 era de 10,5% da população economicamente ativa (PIA), em abril de 2014 caiu para 4,9%.

11. Após a introdução da chamada Lei do Fator Previdenciário, com a Reforma da Previdência de 1998, as regras de acesso às aposentadorias tornaram-se demasiadamente severas para os trabalhadores brasileiros filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), particularmente em termos do tempo mínimo de trabalho.

TABELA 2

Brasil: número de empregos, variação absoluta e relativa – todas as atividades (1990-2012)

Ano	Número de empregos	Variação absoluta	Variação relativa (%)
1990	23.198.566	-1.287.912	-5,26
1991	23.010.793	-187.863	-0,81
1992	22.272.853	-737.950	-3,21
1993	23.165.027	892.184	4,01
1994	23.667.241	502.214	2,17
1995	23.755.736	88.495	0,37
1996	23.830.312	74.576	0,31
1997	24.104.428	274.116	1,15
1998	24.491.635	387.207	1,61
1999	24.993.265	501.630	2,50
2000	26.228.629	1.235.364	4,94
2001	27.189.614	960.985	3,66
2002	28.683.913	1.494.300	5,50
2003	29.544.927	861.014	3,00
2004	31.407.576	1.862.649	6,30
2005	33.238.617	1.831.041	5,83
2006	35.155.249	1.916.632	5,77
2007	37.607.430	2.452.181	6,98
2008	39.441.566	1.834.136	4,88
2009	41.207.546	1.765.980	4,48
2010	44.068.355	2.860.809	6,94
2011	46.310.631	2.242.276	5,09
2012	47.458.713	1.148.082	2,48

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE), 2013.

No entanto, é importante salientar que essa melhora nos indicadores do mercado de trabalho partiu de uma *estratégia política deliberada* de aumento do emprego registrado e de incremento da massa salarial na economia. Em termos da recuperação da capacidade do Estado de determinar os salários, e, por conseguinte, gerar efeitos redistributivos a partir da vinculação constitucional dos valores dos benefícios e auxílios que integram a previdência social ao SM, a relação com as capacidades pregressas do Estado nesse âmbito ficam patentes.

A política de valorização do SM foi a medida mais importante dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff, atual presidenta. Essa política, além de ter sido extremamente importante para determinar a elevação das remunerações de base e influenciar as negociações dos pisos salariais das categorias

profissionais, impactou positivamente a distribuição de renda, contribuindo para reduzir a pobreza e expandir o consumo das famílias.

A importância do SM no caso brasileiro deve-se à grande proporção de trabalhadores que recebem salários próximos desse patamar e à existência de programas de assistência e previdência cujos benefícios estão constitucionalmente atrelados ao seu valor de referência. O SM também funciona como um balizador para as remunerações do mercado de trabalho, visto que o seu aumento em termos reais representa uma influência positiva para as negociações salariais. A melhora das negociações de salário tem relação direta com a capacidade de ação coletiva dos sindicatos em um ambiente econômico e político mais favorável no país, especialmente pela existência do crescimento econômico e da política de valorização do SM (Baltar e Leone, 2012). Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), de abril de 2002 a janeiro de 2013, o piso salarial acumulou um ganho real de 70,49%; e, em 2008, 80% ou mais das categorias profissionais negociaram reajustes salariais acima da inflação, proporção que atingiu quase 95% das negociações em 2012 (Dieese, 2013).

Recentemente, a medida mais importante tomada nesse âmbito foi a promulgação da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. A referida lei estabeleceu as diretrizes para a valorização do SM entre 2012 e 2015 e os reajustes automáticos para a preservação do seu poder aquisitivo correspondentes à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), permitindo ganhos reais acima da inflação. Ficou estabelecido que os aumentos salariais a partir de 2012 serão ajustados de acordo com a porcentagem equivalente à taxa de crescimento real do PIB do ano anterior, e assim sucessivamente para os anos posteriores.

Para além das políticas de incremento da massa salarial, é necessário ressaltar as políticas previdenciárias, de emprego e de proteção ao trabalho, bem como o papel fiscalizador dos órgãos de regulação do trabalho que, em seu conjunto, contribuíram para fortalecer institucionalmente o mercado de trabalho brasileiro no sentido da sua estruturação nos últimos anos.

A previdência social brasileira é de caráter contributivo e de filiação compulsória, provendo benefícios de aposentadoria e pensões por invalidez e morte, além de contemplar outros auxílios (maternidade, desemprego, doença e acidentes de trabalho). Possui uma grande agência estatal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é responsável pelos pagamentos das aposentadorias e demais benefícios aos trabalhadores, com exceção dos servidores públicos, além de apresentar forte capacidade burocrática e ampla capilaridade territorial. Entre os benefícios estritamente concedidos pela previdência social no âmbito do INSS, destacam-se aqueles no valor de 1 SM destinados à maioria dos trabalhadores inativos oriundos das atividades urbanas – filiados ao RGPS – e à quase totalidade

dos trabalhadores rurais,¹² os quais juntos representam atualmente cerca de 66% do total de benefícios pagos pela Previdência Social (Jaccoud, 2009; Brasil, 2011a).

Os níveis de cobertura previdenciária à população idosa no Brasil estão muito próximos aos da universalidade, sendo que mais de 80% dos idosos estão amparados pela previdência social (Brasil, 2011a). Ressalte-se ainda que a assistência social no Brasil é um direito universal garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que contempla benefícios para a proteção dos grupos em situação de risco, com destaque para os benefícios de prestação continuada (BPCs).¹³

A recente redução da pobreza e da desigualdade verificada no Brasil dos últimos anos deve-se, em grande medida, às transferências da previdência e da assistência social. Contudo, um problema que ainda persistente no âmbito da previdência social brasileira é a existência de 10,7 milhões de pessoas que trabalham por conta própria sem qualquer proteção. O governo brasileiro tem tomado medidas para enfrentar este desafio, incentivando a inclusão previdenciária dos trabalhadores sem meios de cumprir com suas obrigações contributivas, através da Lei do Super Simples ou Simples Nacional; e da Lei Complementar nº 128/2008, que criou a figura do microempreendedor individual (MEI), cujos efeitos se fizeram notar a partir de 2009, com o incremento de 3 milhões de trabalhadores por conta própria protegidos pela Previdência Social (Ipea, 2012).

É da formalização e da estabilidade do trabalhador no emprego, portanto, que dependerá o futuro da previdência social brasileira. Nos anos recentes, o crescimento dos empregos com carteira assinada vem aumentando o número de contribuintes para o RGPS, garantindo, assim, a sua sustentabilidade financeira (gráfico 5).

No que se refere à fiscalização do trabalho merecem destaques as ações empreendidas pelo chamado Sistema Público de Vigilância e Inspeção do Trabalho, composto por três órgãos: o MTE, o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Justiça do Trabalho. A tendência dos anos 1990 quanto à fiscalização do trabalho no Brasil foi privilegiar um tipo de regulação que se pautava nos mecanismos de negociação direta para a solução privada e descentralizada dos conflitos trabalhistas. Nesse sentido, a orientação predominante estava na contramão do caráter legislado das relações de trabalho no Brasil, dando ênfase às decisões produzidas no chão de fábrica em detrimento das normas jurídicas. Apostava-se, assim, num processo de “inviabilização sistêmica” dos órgãos de fiscalização.

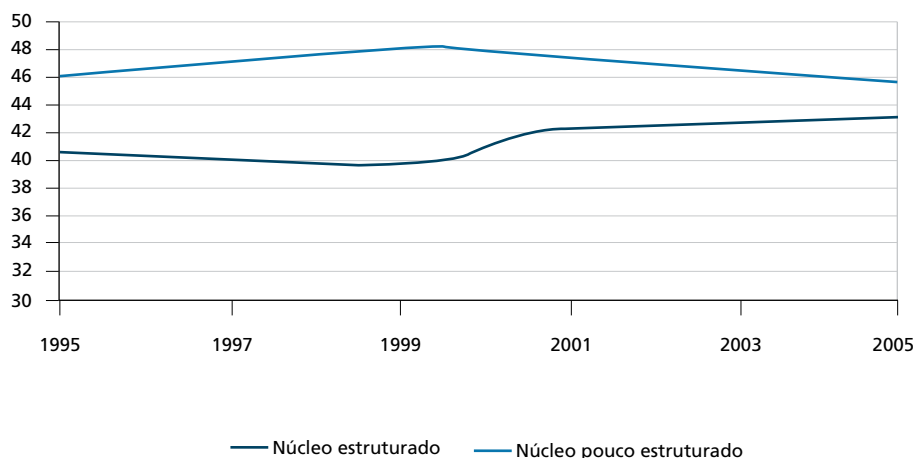
12. O Brasil possui um emblemático sistema de seguridade rural que, além de contribuir para a redução substantiva da pobreza no campo e das disparidades entre as diferentes regiões do país, confere ao trabalhador rural o *status* de “segurado especial da previdência”.

13. O BPC é uma transferência mensal de 1 SM a pessoas acima de 65 anos e a pessoas com deficiência, cuja renda mensal familiar *per capita* seja inferior a um quarto do SM. Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

GRÁFICO 5

Brasil: evolução da população ocupada segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho (1995-2005)

(Em %)



Fonte: Cardoso Júnior (2007).

Contudo, a partir da década passada, houve um avanço significativo na perspectiva de reafirmar os preceitos do “trabalho decente” da OIT sobre a fiscalização do trabalho, aumentando, inclusive, a autonomia do auditor fiscal do trabalho no exercício de sua função. Embora o contingente de auditores do MTE ainda seja insuficiente para dar conta dos problemas da fiscalização do trabalho, observa-se, nos últimos anos, um expressivo aumento no número de contratados para essa função, passando de 250 mil em 1999 para 746 mil em 2007 (Brasil, 2011b). O papel do sistema de fiscalização também produz importantes efeitos sobre a previdência social no sentido de evitar as fraudes nas contribuições patronais ou no acúmulo ilegal de benefícios. Nesse aspecto, cabe salientar que a criação da Super-Receita, que unificou o sistema de fiscalização previdenciária e tributária, possibilitou um cruzamento de informações, aprimorando todo o sistema de fiscalização a partir de 2004. Outra medida que merece destaque nesse âmbito foi a criação de grupos móveis de fiscalização para viabilizar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, em convênio com a OIT.

As políticas para o aprimoramento do mercado de trabalho, em especial, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional, sempre tiveram pouco impacto no Brasil. As ações de qualificação profissional se resumiam em alocar os trabalhadores desocupados em cursos de qualificação que pouco contribuíam para aprimorar suas competências no mercado de trabalho, havendo uma forte

dissociação entre políticas de educação e de trabalho. Os esforços governamentais para superar esses problemas levaram recentemente à criação do Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que busca redirecionar os serviços de qualificação no país, envolvendo mais incisivamente a rede pública de educação profissional e tecnológica.

Contudo, as estruturas operacionais e de gestão da política de qualificação ainda são ineficientes no que tange à integração de iniciativas. O primeiro desafio estaria, portanto, em superar os problemas estruturais para se implementar uma política integrada de qualificação profissional de âmbito nacional e articulada entre os diferentes ministérios, especialmente para enfrentar o problema da forte rotatividade da mão de obra que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro.

5.4 Velhos constrangimentos

Apesar da existência de uma extensa legislação trabalhista que assegura diversos direitos, a peculiaridade do sistema de regulação do trabalho no Brasil decorre do fato de as empresas terem um considerável grau de autonomia para fazer ajustes nas relações de emprego. Na realidade, a despeito da portentosa estrutura legal de proteção ao trabalho, o fato é que o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por uma forte *flexibilidade contratual*.

Analisada sob o ponto de vista do tempo de emprego, a flexibilidade do mercado de trabalho é intensa. Um grande contingente de trabalhadores tem participação intermitente no mercado de trabalho formal, variando entre a condição de desligados e admitidos durante anos seguidos, o que compromete a sua inscrição regular no universo previdenciário. Ao se considerar apenas os vínculos formais via Rais de 2010, o tempo médio do emprego no Brasil foi estimado em 4,4 anos (Dieese, 2011, p. 59), o que o coloca atrás de todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), exceto os Estados Unidos, paradigma do mercado de trabalho flexível.

No período 2000-2009, a despeito da recuperação do emprego formal, os desligamentos com menos de seis meses de duração superaram 40% do total dos vínculos desfeitos em cada ano. Cerca da metade desses trabalhos não atingiu três meses de duração; dois terços deles sequer atingiram um ano; e uma parcela de 76% a 79% não teve dois anos de duração. Vale ressaltar que mais de dois terços do total desses desligamentos ocorrem por motivos rescisórios relacionados às decisões patronais (Brasil, 2011b).

O agravante do fenômeno da acentuada rotatividade no mercado de trabalho brasileiro decorre do fato de a remuneração média das admissões ser inferior à remuneração média dos desligamentos, com poucas variações setoriais. A alta rotatividade do trabalho vigente nas empresas é um poderoso mecanismo de conter

a alta dos salários, com a substituição de trabalhadores mais bem remunerados por outros com salários mais baixos. Ademais, essa rotatividade é fortemente pró-cíclica, revelando que as restrições às demissões no país são principalmente de ordem econômica, devido à ampla liberdade dos empregadores em ajustar as relações de trabalho aos ciclos econômicos e à sazonalidade do nível de atividade.

Apesar da grita empresarial contra a “rigidez” da legislação do trabalho, o Brasil segue não sendo signatário da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada. Nesse sentido, os discursos sempre em voga no Brasil da flexibilização da legislação trabalhista fazem pouco sentido diante dessa realidade que impede o alcance das normas do direito do trabalho e da seguridade social.

6 CONCLUSÃO

Este estudo demonstrou a importância da regulação pública do trabalho assalariado e da previdência social na estruturação de mercados de trabalho fortemente heterogêneos e que convivem com altos índices de informalidade, tal como são os mercados de trabalho dos países retratados neste capítulo.

Em face da ideia bastante difundida de que as vias para a institucionalização de uma política social respaldada nos estatutos de proteção ao trabalho estariam definitivamente vedadas por constrangimentos fiscais e requerimentos de competitividade econômica, países como Argentina e Brasil vêm demonstrando nos últimos anos que, apesar dos seus problemas, existe uma considerável margem para o Estado replicar formas de proteção semelhantes àquelas vigentes durante o chamado ciclo fordista de regulação do capitalismo.

Em que pesem os problemas referentes à informalidade e à qualidade dos empregos gerados, a Argentina apostou exitosamente na replicação de políticas sociais centradas no trabalho protegido, as quais pareciam esgotadas sob a hegemonia das reformas orientadas para o mercado dos anos 1990. Configurando um caso típico de (re)regulação das relações de trabalho, após o desmonte de suas instituições previdenciárias e trabalhistas, o Estado argentino vem rapidamente recuperando suas antigas prerrogativas no campo da intervenção no social. Na Argentina de meados da década de 2000, diferentemente da dos anos 1990, os conflitos se tornaram mais institucionalizados e centrados nas relações capital/trabalho. Isso se tornou possível em virtude da credibilidade que a dinâmica de negociação coletiva adquiriu, especialmente para os trabalhadores, e do seu respaldo por parte do Estado. Aliás, se há uma novidade no contexto argentino em relação aos períodos progressos é o maior envolvimento do Estado na coordenação do conflito distributivo.

No Brasil, o novo processo de juridificação de direitos sociais que resulta na CF/1988 não deixa de ser uma realização tardia de um movimento truncado iniciado em 1930 e materializado pela CLT. A novidade é que esse processo se

constitui em um ambiente democrático e de ampliação da participação política. A partir de então, a tônica da legislação social centrar-se-á nos princípios da seguridade social, mediante a universalização do acesso a várias políticas sociais, como saúde e assistência, mas não deixará de prestar reverência aos antigos estatutos de proteção oriundos da legislação social varguista tipificados pela vinculação entre trabalho e seguro social contributivo. Desse modo, o contexto da redemocratização abriria um precedente, uma nova conjuntura crítica, para a mobilização do legado da legislação social varguista em compasso com a realização dos novos direitos sociais previstos no texto constitucional de 1988. No entanto, as políticas de ajuste fiscal empreendidas na década de 1990 tentaram desmobilizar esse legado e, apesar de fracassarem, aprofundaram os problemas estruturais do mercado de trabalho, com o consequente crescimento da informalidade e do desemprego.

Como resposta, e sem romper com os estatutos que orientaram a construção de suas proteções sociais, o Brasil dos últimos anos parece ter redescoberto o caminho do crescimento com redistribuição e geração de empregos formais. As recentes políticas de valorização salarial, apoiadas em programas de previdência e assistência constitucionalmente garantidos como direitos e que têm no SM o seu valor de referência, trouxeram importantes repercussões para a redução da pobreza e das desigualdades. Assim, as “vantagens institucionais comparativas” existentes no contexto brasileiro relacionadas à presença de um abrangente sistema de seguro social público e contributivo e de políticas para o mercado de trabalho, com a recente ênfase nas políticas de qualificação profissional, vêm assegurando o crescimento econômico de um modo sustentado, abrindo uma nova conjuntura bastante propícia à integração das coletividades nos estatutos de proteção social. Contudo, os problemas relacionados à intensa rotatividade do mercado de trabalho ainda persistem e colocam sérios desafios para o crescimento continuado do emprego protegido.

Destoando significativamente em relação aos primeiros países, a África do Sul demonstra que o mero recurso à assistência constitui-se numa base frágil de construção da política social, visto que suas políticas de garantias mínimas surgem desacopladas das dinâmicas de proteção ao mundo do trabalho. Diferentemente de Argentina e Brasil, a África do Sul carece de instituições e políticas voltadas para assegurar proteção e renda aos trabalhadores, possuindo uma insuficiente capacidade burocrática nesse âmbito. Sintomático dessa diferença é o fato de a África do Sul encontrar grandes dificuldades para distribuir renda em momentos de crescimento, devido à ausência de um seguro social público e contributivo, à inconstância de suas normativas trabalhistas e à baixa eficácia de suas políticas para o mercado de trabalho.

O caso sul-africano é emblemático dos dilemas enfrentados por alguns países da periferia quanto a escolha entre perseguir uma estratégia efetiva de construção do Estado social ou adotar medidas “eficientes” de combate à pobreza, porém terminativas. Uma vez que essas políticas esgotem seus potenciais de inclusão, torna-se necessário pensar em estratégias mais estáveis de integração dos vulneráveis nos estatutos do mundo do trabalho.

É muito difícil combater a pobreza sem que haja um compromisso mais explícito por parte do Estado com a criação de empregos estáveis e de qualidade, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades. A grande questão é o que fazer com os recém-egressos da pobreza extrema, muitas vezes equivocadamente intitulados como pertencentes às “novas classes médias”. Simplesmente incluí-los no universo do consumo, via uma hipotética igualdade de oportunidades? Afinal, quando a inclusão pura e simples pelo consumo se mostrar uma frágil fortaleza, para onde irão essas “novas classes médias” sem os suportes do trabalho estável e da proteção social?

REFERÊNCIAS

ANDRENACCI, L.; FALAPPA, F.; LVOVICH, D. Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). *In*: BERTRANOU, J.; PALACIO, J. M.; SERRANO, G. (Comp.). **En el país del no me acuerdo**: (des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

ARGENTINA. Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. **Trabajo y empleo en el bicentenario**: cambio en la dinámica del empleo y la protección social. Buenos Aires: MTEySS, 2010.

BALTAR, P.; LEONE, E. O mercado de trabalho no Brasil nos anos 2000. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas, n. 19, p. 2-16, jul./set. 2012. Disponível em: < <http://cesit.net.br/wp/wp-content/uploads/2014/11/Carta-Social-e-do-Trabalho-19.pdf> >.

BARCHIESI, F. Hybrid social citizenship and the normative centrality of wage labor in post-Apartheid South Africa. **Mediations**, v. 24, n. 1, p. 52-67, 2008.

BENJAMIN, P. **Informal work and labour rights in South Africa**. *In*: CONFERENCE ON THE REGULATORY ENVIRONMENT AND ITS IMPACT ON THE NATURE AND LEVEL OF ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT IN SOUTH AFRICA. Cape Town: University of Cape Town, Oct. 2008. (Development Policy Research Unit).

BOYER, R.; SAILLARD, Y. **Théorie de la regulation**: l'état des savoirs. Paris: La Découverte, 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2011a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. Brasília: MTE, 2011b.

CAMPOS, A. G. **Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil**: qual o papel do Estado? Brasília: Ipea, 2009. p. 1-42. (Texto para Discussão, n. 1407). Disponível em: <<http://goo.gl/pBYwRL>>.

CARDOSO, A. Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três Poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora IUPERJ; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

_____. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal**. Brasília: Ipea, 2007. p.1-44. (Texto para Discussão, n.1310). Disponível em: <<http://goo.gl.BrunJ4x>>.

CASALE, D.; COLLETE, M.; DORRIT, P. Two million net new job's: a reconsideration of the rise in employment in South Africa, 1995-2003. **South African Journal of Economics**, v. 72, n. 5, p. 978-1002, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/h0kkMO>>.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **L'insécurité sociale**: qu'est-ce qu'être protégé? Paris: Seuil, 2003.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ny55JF>>.

_____. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2012. **Estudos e Pesquisas**, São Paulo, n. 64, p. 2-27, mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ijzfMv>>.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ETCHEMENDY, S. La concertación y la negociación colectiva: perspectiva histórica e comparada. **Revista de Trabajo**, ano 6, n. 8, p. 199-205, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/jEYWQ8>>.

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge: Belknap Press, 1962.

GODFREY, S.; THERON, J.; VISSER, M. **The state of collective bargaining in South Africa**: an empirical and conceptual study of collective bargaining. Cape Town: University of Cape Town, 2007. (Working Paper, n. 07/130).

GOLBERT, L.; ROCA, E. **De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales**. Buenos Aires: MTEySS, 2010.

GUIMARÃES, N. A. O que muda quando se expande o assalariamento (e em que o debate da sociologia pode nos ajudar a compreendê-lo)? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 533-568, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/LVGdAE>>.

HENDRICKS, F. The private affairs of public pensions in South Africa: debt, development and corporatization. **Social Policy and Development**, Geneva, n. 38, p. 26-46, dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/UFAO3z>>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Key indicators of the labour market**. Geneva: ILO, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/aRoZ33>>.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1372). Disponível em: <<http://goo.gl/csJv2n>>.

KANGAS, O.; PALME, J. Making social policy work for economic development: the Nordic experience. **International Journal of Social Welfare**, v. 18, p. 62-72, 2009.

KORPI, W. **The democratic class struggle**. London: Routledge, 1983.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. T. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Revista ABET**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 30-55, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/0668vU>>.

KWON, H.-J. Beyond European welfare regimes: comparative perspectives on East Asian welfare systems. **Journal of Social Policy**, v. 26, n. 4, p. 467-484, Oct. 1997.

LANZARA, A. P. **A construção histórica do estado social no Brasil e no Chile**: do mutualismo ao seguro. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

_____. **Capacidades estatais, trabalho e seguridade social**: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2052).

LEFORT, C. **A invenção democrática**: os limites da dominação totalitária. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

LEIBBRANDT, M. *et al.* **Employment and inequality outcomes in South Africa**. Cape Town: University of Cape Town Press, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/9rJhF0>>.

LUND, F. State social benefits in South Africa. **International Social Security Review**, v. 46, n. 1, p. 5-25, 1993.

MANN, M. **The sources of social power: the rise of classes and nation-states, 1760-1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. v. 2.

MOORE, B. **Injustice, the social bases of obedience and revolt**. New York: M. E. Sharp, 1978.

NORONHA, E. G. **O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. (Political Economy of Institutions and Decisions).

NOVICK, M. Trabajo y contextos en el desarrollo productivo argentino. **Revista de Trabajo**, Buenos Aires, n. 8, p. 161-189, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ifOnAn>>.

PALOMINO, H.; TRAJTEMBERG, D. Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. **Revista de Trabajo**, Buenos Aires, n. 3, p. 127-178, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/LLcx1K>>.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

REPETTO, F. **Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción**. Santiago de Chile: Cepal, 2003. (Serie Políticas Sociales, n. 62). Disponível em: <<http://goo.gl/Rm3Npz>>.

REPETTO, F.; DAL MASETTO, F. P. **Protección social en la Argentina**. Santiago: Cepal, 2011. (Serie Políticas Sociales, n. 174). Disponível em: <<http://goo.gl/bcf0c2z>>.

REY, M. Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. **Debate Público: Reflexión de Trabajo Social**, ano 1, n. 2, p. 47-73, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/UukXEZ>>.

ROCA, E. Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social. **Revista de Trabajo**, Buenos Aires, ano 1, v. 1, n. 1, p. 46-79, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/Q6LjkD>>.

RODRIK, D. **Understanding South Africa's economic puzzles**. NBER, Oct. 2006. (Working Paper Series, n. 12565). Disponível em: <<http://goo.gl/twmFVT>>.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEEKINGS, J.; NATTRASS, N. **Class, race, and inequality in South Africa**. London: Yale University Press, 2005.

SOUTH AFRICA. Ministry of Social Development. Department of Social Development. **Reform of retirement provisions**. South Africa: MSD, 2007. (Discussion Document). Disponível em: <<http://goo.gl/mvySlZ>>.

STANDING, G. Labour market dynamics in South African industrial firms: the South African labour flexibility survey. *In*: LABOUR MARKET AND ENTERPRISE PERFORMANCE IN SOUTH AFRICA CONFERENCE, 1997, Pretoria, South Africa. **Anais...** Pretoria: ILO, 1997.

SUPIOT, A. **Critique du droit du travail**. Paris: PUF, 1994.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

VALODIA, I. Economic policy and women's informal work in South Africa. **Development and Change**, v. 32, n. 5, p. 871-892, 2001.

A EMERGÊNCIA E A CONSOLIDAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL, NA ARGENTINA E NA ÁFRICA DO SUL^{1, 2}

Renata Mirandola Bichir

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa analisar as principais condições que permitiram o desenvolvimento de programas nacionais de transferência de renda no âmbito dos sistemas de proteção social de Brasil, Argentina e África do Sul. Os dois eixos centrais de análise são as condições político-institucionais para o surgimento e o desenvolvimento desses programas na agenda de políticas, bem como suas articulações com outras políticas sociais – tais como as de assistência social, educação, saúde e geração de emprego e renda. As principais questões orientadoras do estudo foram: quais são as principais dimensões institucionais que organizam os programas de transferência de renda em cada um desses três países; e como distintas capacidades estatais e escolhas políticas e de políticas públicas organizaram esses arranjos?

A comparação do caso brasileiro com o sul-africano e o argentino tem como objetivo aprender, pelo contraste e pela similaridade, quais as possíveis trajetórias dos programas de transferência de renda, cada vez mais presentes nos debates sobre desenvolvimento (Barrientos, 2013). As discussões recentes sobre esta temática cada vez mais abordam as múltiplas articulações e sinergias entre desenvolvimento econômico e social, considerando também a multidimensionalidade da pobreza e a necessária articulação intersetorial de políticas. Ao discutir como distintas capacidades estatais – ou sua ausência – ajudaram a moldar os arranjos de proteção social não contributiva desses países, o grande foco é o caso brasileiro.

1. Este capítulo é uma versão modificada de Bichir (2015).

2. Gostaria de agradecer a todos aqueles que forneceram preciosas informações para essa pesquisa. Na Argentina, agradeço especialmente aos especialistas do Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), aos técnicos do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social (MTEySS), da Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) e do Ministerio de Desarrollo Social. No Brasil, agradeço aos técnicos do Ipea e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Na África do Sul, agradeço especialmente a pessoas vinculadas a Children's Institute, Centre for Social Development in Africa (CSDA), do Studies in Poverty and Inequality Institute (SPII), National Economic and Labour Council (Nedlac), Department of Social Development do Ministry of Social Development (DSD) e assessoria especial da Presidência. As interpretações aqui apresentadas são de minha responsabilidade e não representam, necessariamente, a visão institucional dos entrevistados.

No caso brasileiro, é analisado o Programa Bolsa Família (PBF),³ um programa de transferência de renda com condicionalidades, que, em 2015, abrange 13,7 milhões de famílias, a partir da renda e da composição familiar como critérios de elegibilidade. No caso argentino, são discutidos os esforços de consolidação da proteção social não contributiva a partir do programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH), destinado a famílias com crianças menores de 18 anos (ou com pessoas de qualquer idade, com deficiência), que se encontrem desocupadas ou trabalhando na economia informal. Este programa, gerido pela *Administración Nacional de la Seguridad Social* (Anses), ligada ao Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social (MTEySS), beneficiava cerca de 3,4 milhões de pessoas em 2014. Por sua vez, no caso da África do Sul, optou-se pela análise do mais abrangente programa nacional de transferência de renda, a *Child Support Grant* (CSG), o mais antigo entre aqueles analisados, criado em 1998. O programa não está mais associado a condicionalidades,⁴ ao contrário dos programas brasileiro e argentino, e, em 2013, beneficiava mais de 11,3 milhões de crianças – representando dois terços do número total de beneficiários da assistência social.

O estudo baseou-se em revisão bibliográfica e documental sobre os programas e também em pesquisa de campo realizada nos três países, a partir de roteiros semiestruturados e entrevistas com burocratas de alto escalão e especialistas em políticas sociais. Em Buenos Aires, foram realizadas dezessete entrevistas presenciais entre 13 e 17 de maio de 2013. Em Brasília, dezoito entrevistas entre maio e julho de 2013. Na África do Sul, oito entrevistas presenciais em três diferentes cidades – Cape Town, Johannesburg e Pretoria – entre 2 e 6 de setembro de 2013; adicionalmente, uma entrevista por *skype* aconteceu no dia 18 de setembro de 2013.

2 CAPACIDADES ESTATAIS E NOVAS FORMAS DE DESENVOLVIMENTO

A centralidade da noção de “capacidades estatais” para a formulação e a implementação de políticas públicas é ressaltada pelo neoinstitucionalismo histórico (Skocpol, 1985; Weir, Orloff e Skocpol, 1988; Pierson, 1995; Thelen e Steinmo, 1992). Ao contrário de perspectivas que enfatizam a captura do Estado e sua fragilidade diante de grupos de interesse ou classes sociais, o neoinstitucionalismo histórico enfatiza a “autonomia relativa” do Estado, que tem espaço próprio para atuação e desenvolvimento de suas capacidades, mesmo sendo permeável a pressões externas e internas (Souza, 2006; Arretche, 1995). De acordo com esta perspectiva, exatamente porque os Estados modernos têm autonomia e interesses próprios, além de contar com capacidade para

3. Criado em outubro de 2003, o PBF compreende a transferência de benefícios monetários entre R\$ 32 e R\$ 306 para famílias que tenham renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00, agregando três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

4. Inicialmente, o CSG estava associado a condicionalidades, mas a percepção da grande deficiência na cobertura e na qualidade dos serviços de educação e saúde no país levou à eliminação dessas condicionalidades, uma vez que representariam uma “punição” adicional às famílias mais vulneráveis por conta de uma deficiência estatal (Leibbrandt *et al.*, 2010).

planejar, administrar e extrair recursos da sociedade, é que puderam ser desenvolvidos os modernos programas sociais (Arretche, 1995). Esta abordagem ressalta a centralidade das burocracias estatais na formulação e na implementação de políticas. Segundo esta perspectiva, as próprias capacidades estatais podem ser medidas pelo grau de burocratização e de insulamento das burocracias: quanto mais insuladas das influências da sociedade, maiores seriam suas capacidades de formulação e implementação de políticas (Arretche, 1995). Segundo Skocpol (1985, p.17), capacidade estatal é “a capacidade de um Estado realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas”, sendo que os estudos mais frutíferos sobre a capacidade do Estado são aqueles que focalizam políticas públicas. Para Pierson (1995, p.449), as capacidades estatais referem-se aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para moldar intervenções de políticas.

Análises empíricas mostram que as capacidades estatais variam consideravelmente em diferentes áreas de políticas. Analisando o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial no contexto do *New Deal* norte-americano, Skocpol e Finegold (1982) demonstram que, por razões históricas, nos anos 1930, o Estado tinha maior capacidade de intervenção na agricultura que na indústria, e, assim, as capacidades estatais disponíveis previamente explicariam o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial.

Por capacidades estatais entende-se aqui a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes. No caso específico deste estudo, são analisadas nesses três países quais capacidades e quais limitações estatais ajudam a entender a crescente centralidade dos programas de transferência de renda na agenda dos governos, bem como os arranjos institucionais desenvolvidos para sua implementação.

Adicionalmente, são discutidos desafios relacionados à coordenação entre atores distintos para a implementação de políticas sociais, que cada vez mais são intersetoriais.⁵ A esse respeito, denotam-se a relevância da dimensão histórica e a variação nas capacidades estatais necessárias ou desejáveis de acordo com o momento da evolução institucional desses programas. No momento da construção e da consolidação dos programas de transferência de renda, podem-se destacar algumas dimensões de capacidade estatal, tais como: opção política pela alternativa da transferência de renda associada a distintas estratégias para angariar apoio; criação e desenvolvimento de burocracias para a área de desenvolvimento social; certa centralização decisória nas burocracias responsáveis pela gestão dos programas, como tentativa de contraponto

5. Como bem observado por Kerstenetzky (2012, p.260), “a necessidade de buscar ativamente a intersetorialidade das políticas sociais decorre da própria multidimensionalidade da noção de desenvolvimento e das interações esperadas entre suas partes constituintes”. Assim, a autora reconhece a intersetorialidade como um dos pilares essenciais para a construção de estados de bem-estar social efetivos.

a um passado de fraudes e clientelismo na entrega de benefícios aos mais pobres; e capilaridade na rede de entrega de benefícios, por meio de sistemas e mecanismos automatizados. Estas capacidades, entretanto, não são necessariamente as mesmas que poderão garantir a evolução desses programas diante dos novos desafios da articulação intersetorial de políticas, podendo, ao contrário, representar limitações importantes. Em síntese, o que foi considerado “capacidade institucional” em um determinado contexto político-institucional pode vir a ser obstáculo no momento seguinte, considerando-se o amadurecimento desses programas e os novos objetivos e desafios colocados para estes no âmbito das agendas governamentais.

Alguns autores têm destacado as relações entre políticas sociais, incluindo os programas de transferência de renda, e novas perspectivas de crescimento e desenvolvimento. Draibe e Riesco (2011) alertam, entretanto, para a grande diversidade de abordagens dessas relações dinâmicas e recíprocas entre políticas sociais e econômicas, o que leva à defesa de alternativas de políticas muito distintas e perfis de sistemas de proteção social bastante divergentes. Uma proposta de abordagem das relações entre desenvolvimento e política social, incorporando o conceito de capacidades estatais, é apresentada por Evans (2011). O autor defende a ênfase nos determinantes sociopolíticos do desenvolvimento, que podem ser distintos daqueles que definem o crescimento da renda. Analisando o ativismo estatal na construção de sistemas de proteção social mais abrangentes, ele destaca a riqueza da comparação entre países emergentes, como Brasil e África do Sul, lamentando a falta de um paradigma mais amplo e coerente para dar conta dessas transformações recentes na ação estatal.

Ao analisar as possibilidades de consolidação de um estado desenvolvimentista na África do Sul, Edigheji (2010, p. 5) ressalta dimensões institucionais necessárias para garantir a formulação e a implementação de políticas desenvolvimentistas, uma vez que, para esse autor, são as instituições que determinam a capacidade estatal. Entre os aspectos centrais na capacidade estatal, são mencionados: aparato administrativo, recursos, efetividade na implementação de programas e políticas, além de vontade política para a construção de coalizões com sindicatos, empresários e atores da sociedade civil, entre outros atores relevantes; e uma burocracia competente, recrutada em bases meritocráticas e com perspectiva de carreira no longo prazo. Edigheji pondera que capacidades redistributivas são muito mais difíceis de serem constituídas, pois são mais complexas, tanto do ponto de vista da formulação e implementação quanto da construção de coalizões de apoio social e político. Como exemplo, menciona os progressos obtidos pela África do Sul pós-1994 na área macroeconômica, ao passo que dificuldades maiores têm sido enfrentadas na provisão de serviços de saúde e no combate às desigualdades historicamente enraizadas na sociedade. Outros autores são mais críticos em relação à pertinência da argumentação das capacidades estatais para entender o caso sul-africano (Ngqulunga, 2009).

A forma mais adequada de caracterização desse novo “ativismo estatal” ainda está em disputa. Podemos observar, especialmente entre os estudiosos que analisam novos padrões de políticas sociais nos países ditos “emergentes”, e em particular na América Latina, uma ampla discussão em torno de um “novo desenvolvimentismo” e novos “regimes de bem-estar social” (Draibe, 2007; Draibe e Riesco, 2011; Kerstenezky, 2012). Analisar formas de (des)articulação entre programas de transferência de renda e políticas sociais em países como Brasil, Argentina e África do Sul pode contribuir para esse debate mais amplo.

3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL, NA ARGENTINA E NA ÁFRICA DO SUL: CONTEXTOS DE EMERGÊNCIA, LEGADOS E DESAFIOS

Esta seção discute o contexto político-institucional de criação dos programas de transferência de renda nesses três países, considerando sua evolução institucional até os dias de hoje. O quadro 1 sintetiza as principais características atuais dos programas de transferência de renda abordados.

QUADRO 1
Características gerais dos programas

Principais características	Brasil	Argentina	África do Sul
Programas	Bolsa Família (PBF)	Asignación Universal por Hijo (AUH)	Child Social Grant (CSG)
Instituição responsável	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS)	Anses/MTEySS (trabalho)	South African Social Security Agency/ Ministry of Social Development (Sassa/MSD)
Data de criação	Outubro de 2003	Outubro de 2009	Abril de 1998
Critério central de elegibilidade	Renda (até R\$ 140) e composição familiar (0 a 18 anos)	Inserção no mundo do trabalho e composição familiar (0 a 18 anos). Renda como critério adicional (menor que 1SM)	Renda e composição familiar (0 a 18 anos)
Cobertura em 2013	13,8 milhões de famílias	3,5 milhões de crianças	11,3 milhões de crianças
Valor do benefício mensal	Grande variação de acordo com a composição familiar. Valor médio: R\$ 168	ARS\$ 460 para crianças de 0 a 18 anos ARS\$ 1.500 para pessoas com deficiência	Aproximadamente US\$ 30,00 por criança (3.000 randes)
Financiamento	Recursos do Tesouro (tributos diversos), orçamento da assistência social (0,5% do PIB – R\$ 23 bilhões em 2013)	Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) – 56% contributivo e 44% recursos de impostos (0,58% do PIB)	Recursos do Tesouro (gastos com CSG representam 1% do PIB; assistência social chega a 3,5% do PIB)
Estrutura de implementação	Governo federal define diretrizes gerais, municípios cadastram famílias e acompanham condicionalidades e programas complementares	Governo federal define diretrizes gerais, municípios implementam (entrega dos benefícios e condicionalidades)	Governo federal define diretrizes gerais (DSD/MSD), Sassa gerencia a logística de pagamentos e contrata agentes pagadores locais
Condicionalidades	Saúde e educação	Saúde e educação	Foram extintas (problemas com a estrutura dos serviços, dificuldades de acesso e qualidade, custos)

Elaboração da autora.

3.1 Argentina

A Argentina, assim como o Brasil e outros países da América Latina, tem passado por transformações importantes em seu sistema de proteção social nos últimos anos. As intervenções sociais estatais, inauguradas no início do século XX e reforçadas nos anos 1940 com a emergência do peronismo, podem ser historicamente compreendidas como tentativa de proteção dos trabalhadores contra os efeitos excludentes do modelo agroexportador (Repetto e Potenza Dal Masetto, 2011). A proteção social argentina é desenvolvida em torno da defesa dos trabalhadores formais, com ênfase na seguridade contributiva, aspectos que são muito fortes e presentes no debate público ainda hoje.

A preocupação com a pobreza e a vulnerabilidade, bem como seus vínculos com a informalidade no mercado de trabalho, cresceu com as sucessivas crises políticas e socioeconômicas na Argentina nas últimas décadas (Repetto e Potenza Dal Masetto, 2011). Entre 2003-2008 e 2010, com o crescimento econômico sustentado, melhorias nas condições laborais e políticas de emprego, os índices voltam a melhorar: a redução da pobreza entre 2003 e 2009, segundo os controversos dados oficiais do Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), foi de 73%, com ênfase na dinâmica do mercado de trabalho como fator explicativo.⁶

Esses autores identificam avanços sociais e econômicos importantes no período pós-2003, com a implementação de importantes medidas socioeconômicas por parte do governo de Nestor Kirchner. Aumenta também nesse período o emprego sem registro em carteira; assim, a problemática da informalidade do trabalho – em torno de 35% em 2009 – coloca-se como um dos principais desafios da proteção social argentina, considerando-se a relevância do elemento contributivo da proteção social.

O problema da informalidade é ainda mais grave no contexto de forte vinculação entre proteção social e mercado de trabalho. Bertranou (2010), preocupado com os vínculos entre trabalho, macroeconomia e proteção social na Argentina, considera a cobertura da seguridade no país ainda muito dependente da estrutura do mercado de trabalho. Isso porque a dimensão contributiva da proteção social é predominante, a despeito do reforço crescente do sistema não contributivo, com a AUH, e as pensões não contributivas. Segundo o autor, o sistema não contributivo precisa ser reforçado tanto em termos de capacidades institucionais quanto fiscais. Um dos maiores desafios, no caso argentino, é exatamente a articulação entre os sistemas contributivo e não contributivo de proteção às famílias, em uma perspectiva mais universalista⁷ da proteção social.

6. Entretanto, no caso desses e de outros dados (especialmente inflação), as estatísticas oficiais perderam legitimidade após a intervenção política no Indec, iniciada em 2007 (Repetto e Potenza Dal Masetto, 2011, p.10).

7. Essa perspectiva está no centro dos debates a respeito da AUH. Para posições bastante distintas a esse respeito, ver, por exemplo, Lo Vuolo (2010b); Chahbenderian e Méndez (2012); e Repetto e Potenza Dal Masetto (2011).

Entre as ações que vêm sendo desenvolvidas desde 2003, destacam-se os seguintes eixos de ação estatal: recuperação do papel do Estado na promoção do desenvolvimento; crescimento econômico orientado pela produção nacional e pelo emprego; políticas ativas de geração de renda; estímulo às negociações coletivas e ao chamado “diálogo social” para a valorização do salário mínimo; reforço de políticas de formação, qualificação e intermediação de mão de obra; e reforço da proteção social para os mais vulneráveis, por meio de transferências monetárias como a AUH (MTEySS, 2010). Tanto nas entrevistas realizadas como nos informes do MTEySS, ressalta-se a centralidade do trabalho. Frases como “temos que superar a política social em direção à política laboral” são recorrentes, sendo a política social entendida no contexto de assistência emergencial a grupos mais vulneráveis, por meio de programas de transferências de renda como a *Asignación*.

Muitas dessas iniciativas sociais sofreram retração com a crise econômica de 2008/2009. No período recente, após 2009, autores como Repetto e Potenza Dal Masetto (2011) consideram que políticas econômicas anticíclicas, incluindo políticas fiscais, têm garantido o crescimento econômico na Argentina. Como exemplos de intervenções estatais que têm assegurado o crescimento econômico, mencionam programas como o Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja –, a cargo do Ministerio de Desarrollo Social, e a AUH, sob a responsabilidade da Anses/MTEySS.

Do ponto de vista das instituições responsáveis pela proteção social argentina, Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010) mencionam a histórica tentativa de superação da fragmentação institucional e do assistencialismo nas intervenções sociais. O contexto de piora dos indicadores sociais nos anos 1990 estimulou a criação de novas estruturas institucionais, como a Secretaria de Desarrollo Social (SDS), criada em 1994, visando fazer frente à situação de pobreza e vulnerabilidade por meio de planos sociais abrangentes. Esta iniciativa não logrou, entretanto, superar o cenário de fragmentação de programas sociais focalizados. Em 1999, o presidente Fernando de la Rúa transformou a SDS no Ministerio de Desarrollo Social, tendo como objetivo articular as ações na área social. Como será visto, no Brasil e na África do Sul também foram criados ministérios específicos para a área de desenvolvimento social, porém em período posterior e com resultados diversos no que tange à efetividade de suas ações.

Segundo Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010, p.18): “o Ministério é um órgão de criação recente cujo processo de consolidação tem sido errático”. De fato, muitos dos entrevistados mencionaram tanto a fraqueza institucional do ministério argentino na condução dos programas sociais quanto a interferência política sofrida por ele – especialmente por parte do Executivo federal –, além da “divisão seletiva” de programas de transferência de renda entre o

Ministerio de Desarrollo Social e o MTEySS – ficando aqueles mais relevantes em termos de cobertura e orçamento, como a AUH, sob a responsabilidade do MTEySS.

A estrutura institucional do MTEySS foi reforçada após os anos 1990: diante do desemprego crescente e da informalidade, foram fortalecidas políticas de inserção no mercado de trabalho, capacitação e formalização. Buscou-se estimular o desenvolvimento econômico regional, com a conformação de uma Red de Servicios Públicos de Empleo, por meio da ampliação de oficinas regionais de trabalho e emprego. Estas oficinas são responsáveis pela grande capilaridade do MTEySS e da Anses, agência responsável pela AUH.

Como reconhecem alguns autores (Repetto e Potenza Dal Masetto, 2011; Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto, 2010) e a maioria dos acadêmicos e burocratas entrevistados, a Anses – criada em 1991, pelo Decreto nº 2.741/1991 – é uma peça central no entendimento do sistema de proteção social argentino no período recente, sendo um órgão com grande peso político. Esta agência, que conta com técnicos bastante capacitados, jovens, e com autonomia decisória em relação ao MTEySS, ao qual está apenas formalmente subordinada, administra nacionalmente os fundos de aposentadoria e pensão, os subsídios e os benefícios para famílias, incluindo a AUH. Somente as pensões não contributivas estão a cargo do Ministerio de Desarrollo Social. A Anses também administra o Fundo Nacional de Empleo, que financia os programas de emprego do MTEySS, tendo papel essencial no sistema de proteção social argentino.

A criação do Sistema Integrado Previsional Argentino (Sipa), um sistema solidário de repartição da seguridade social, é importante para entender o sistema de proteção social argentino e suas principais formas de financiamento. Em 2008, houve um processo de reestatização dos fundos de pensão que estavam privatizados desde os anos 1990: o Estado passou a controlar os fundos acumulados nas contas de capitalização, que estavam sob a responsabilidade das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), e, com esses recursos, conformou o Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), sob a responsabilidade da Anses. Nesse contexto, houve também uma importante política de inclusão previdenciária, a chamada “política de inclusión jubilatoria” (Lei nº 25.994/2004), que significou uma moratória para as pessoas que estavam fora do sistema da seguridade social, por não conseguir cumprir com as contribuições, implicando uma grande inclusão de pessoas maiores de 60 anos. Segundo dados do MTEySS (2010), cerca de 2,5 milhões de pessoas foram incluídas.

Com os recursos do FGS – provenientes de contribuições dos trabalhadores ativos (56%) e também de impostos que recaem sobre todos os argentinos, como o Impuesto al Valor Agregado (IVA), com 44% – é financiado o chamado Régimen de Asignaciones Familiares. Este sistema assenta-se, desde 2009, em três pilares: um contributivo, voltado para os trabalhadores formais da iniciativa privada, qualquer

que seja o regime de contratação; um não contributivo, voltado aos beneficiários do Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) e para beneficiários do regime de pensões não contributivas por invalidez; e um subsistema não contributivo, conformedo pela AUH.

A AUH surge em meio a outras iniciativas federais de combate à pobreza que vinham se sobrepondo e sendo substituídas desde os anos 2000. Em 2009, havia três principais programas de transferência de renda voltados à população de baixa renda: Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) – sob a responsabilidade do Ministerio de Desarrollo Social; Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD); e o Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) – estes dois últimos sob a responsabilidade do MTEySS. O primeiro programa foi o PJJHD, criado em 2001, com inscrições interrompidas abruptamente em 2002, potencializando assim os erros de inclusão e exclusão. A partir dessa base de dados de beneficiários criou-se o PFIS (em 2005), incorporando estes erros.

No contexto de críticas a esses programas – denúncias de clientelismo na implementação, problemas de cobertura e focalização dos mais vulneráveis, discussões sobre o valor dos benefícios transferidos (Neffa, 2008; Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto, 2010) –, surgiram seis projetos de lei, apresentados ao Congresso no início de 2008, visando instituir um benefício monetário não contributivo que substituisse esses programas. Estes projetos eram oriundos de distintas forças políticas: Coalición Cívica, Frente para la Victoria, Partido Socialista, Unión Cívica Radical, Proyecto Sur, Solidaridad y Igualdad, Encuentro Popular y Social e Unión Celeste y Blanco. Em linhas gerais, os projetos coincidiam em termos de definição do benefício e da necessidade de se cobrarem condicionalidades, com divergências em torno dos critérios de elegibilidade e do perfil dos beneficiários, das fontes de financiamento e do organismo responsável pela implementação (Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto, 2010).

Esses atores políticos foram surpreendidos em 29 de outubro de 2009 pelo anúncio da presidenta Cristina Kirchner, criando a AUH por meio do Decreto nº 1.602/2009, que modificou a lei referente ao Regimén de Asignaciones Familiares para a inclusão desse pilar não contributivo. Autoras como Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010) apresentam o desenho final da AUH como resultado dos acordos de um grupo de trabalho composto pela ministra do desenvolvimento social, Alicia Kirchner; pelos ministros do trabalho, Carlos Tomada e Amado Boudou; por alguns deputados da Frente para la Victoria, além do apoio de aliados de centro-esquerda, com aval da Confederación General del Trabajo (CGT),

da Central de Trabajadores de Argentina (CTA) e do partido Encuentro por la Democracia y la Equidad.⁸

Surgia assim a AUH,⁹ um benefício destinado aos filhos¹⁰ menores de 18 anos de pessoas desocupadas ou que trabalham no mercado informal e ganham menos de um salário mínimo mensal, além de *monotributistas sociales* (contribuição tributária simplificada para trabalhadores em situação de vulnerabilidade, para que possam ser regularizados) e empregados domésticos que recebam menos de um salário mínimo. O benefício também se destina a famílias com pessoas com algum tipo de deficiência – nesse caso, sem limite de idade –, e o valor atualmente transferido é maior: ARS\$ 1,5 mil¹¹ por família por mês contra ARS\$ 460 mensais para famílias do primeiro perfil.

O tipo de inserção no mercado de trabalho é um eixo central de elegibilidade para o programa,¹² uma peculiaridade no contexto latino-americano, que tende a privilegiar a dimensão da insuficiência da renda (Cecchini, 2013). A renda entra como um critério subsidiário de elegibilidade, sendo que a AUH se baseia em um corte de renda relativamente “inclusivo” (um salário mínimo) – em contraste com o PBF, centrado na dimensão da insuficiência de renda (linhas de pobreza e extrema pobreza consideradas bastante baixas). Para manter o benefício, os beneficiários da AUH devem seguir condicionalidades de saúde e educação.¹³ Ademais, eles recebem mensalmente o equivalente a 80% do valor do benefício, sendo os 20% restantes acumulados em uma poupança e transferidos anualmente após a verificação das condicionalidades – configurando, nos termos de Lo Vuolo (2009), uma perspectiva punitiva e sancionadora. Entretanto, outros analistas consideram que essas condicionalidades são “brandas” e não são rigorosamente fiscalizadas (Cecchini, 2013).

Nos documentos oficiais e nas falas de muitos dos entrevistados – especialmente aqueles ligados ao MTEySS –, a AUH surge para expandir aos trabalhadores

8. A oposição ao programa foi liderada por Coalición Cívica, Unión Cívica Radical e o partido Proyecto Sur. Principais pontos de desacordo: forma da tomada de decisão (via decreto e não lei, considerada uma decisão unilateral e inesperada do governo), definição do universo de beneficiários (crítica dos mecanismos de focalização e dos possíveis espaços para clientelismo) e da fonte de financiamento (fundos da Anses – possíveis desequilíbrios ao financiamento do sistema previdenciário e riscos para a sustentabilidade fiscal do programa).

9. Diversas normativas conferem suporte institucional à AUH: Resolución nº 393/2009 da Anses; Resolución nº 137/2009 de la Gerencia de Diseño de Normas y Procedimientos de Anses; Resolución nº 132/2010 de Anses; Ley nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (especialmente art. 3º); Decreto nº 1.245/1996; Decreto nº 368/2004; e Decreto nº 897/2007.

10. A AUH beneficia famílias com até cinco filhos, priorizando crianças com deficiência e crianças menores, nesta ordem. Famílias com um número maior de filhos são cobertas pelas pensões não contributivas, a cargo do MDS.

11. Peso argentino (ARS\$).

12. Inclusive, a chave única para a identificação dos beneficiários é o Código Único de Identificación Laboral (Cuil).

13. Crianças de até 4 anos devem fazer os controles de saúde e vacinação – preferencialmente por via do programa Plan Nacer; na área de educação, crianças e jovens entre 5 e 18 anos devem ter frequência escolar obrigatória em estabelecimentos públicos de ensino.

informais direitos que os trabalhadores formais já tinham e que estavam consolidados no Régimen de Asignaciones Familiares, instituído pela Lei nº 24.714/1996. Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010, p. 55) também mencionam esse discurso oficial de *direito* ao benefício. Há ainda, contudo, muitos obstáculos para a efetivação de um sistema integrado de proteção social para trabalhadores formais e informais, via Régimen de Asignaciones Familiares e AUH, como destacam autores como Chahbenderian e Méndez (2012).

No processo de integração dos vários programas de transferência, os beneficiários do PFIS, a cargo do Ministerio de Desarrollo Social, e do PJJHD, do MTEySS, foram incorporados à AUH. Nas entrevistas realizadas, percebe-se que houve uma análise do perfil dos beneficiários dos programas anteriores: os menos vulneráveis, considerados mais “empregáveis” – geralmente homens –, foram para o programa de transferência com qualificação profissional – SCyE¹⁴ – a cargo do MTEySS; aqueles com perfil mais vulnerável e de inserção mais complexa no mercado de trabalho – mulheres com filhos – migraram para a AUH.

Atualmente, segundo dados da Anses, a AUH cobre mais de 3,5 milhões de crianças e adolescentes. Muitos autores destacam a grande centralização das decisões sobre a AUH na Anses,¹⁵ de modo diretamente articulado com as diretrizes estipuladas pela presidenta. As principais diretrizes para a gestão da AUH são fortemente centralizadas no governo central, como atestam Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010, p.63):

a partir da assinatura dos convênios, o papel das províncias é passivo na implementação da AUH. Isto porque a transferência dos benefícios é realizada diretamente da Anses para os beneficiários. (...) Da mesma forma, o papel dos municípios também é passivo na implementação da Asignación.

Em outubro de 2012, foi alterada a forma de cálculo da renda para definição da elegibilidade das famílias (Decreto nº 1.667), que passou a considerar a renda familiar, e não mais o benefício graduado a partir da renda dos pais. No discurso da Anses, essa modificação ampliou o acesso ao benefício e à justiça social. Na leitura mais crítica de Chahbenderian e Méndez (2012), essas alterações foram realizadas devido ao reconhecimento do impacto negativo do processo inflacionário argentino sobre o valor do benefício, visando frear a tendência decrescente de cobertura e benefício, diante de muita pressão popular. Estas autoras mencionam ainda o

14. Esse programa, criado em 2006, tentando articular iniciativas assistenciais elaboradas no contexto da crise de 2001, associa a transferência de um benefício mensal – ARS\$ 225 nos primeiros 18 meses e ARS\$ 200 até completar um limite de 24 meses – a pessoas desocupadas, desde que terminem seus estudos e participem de programas de capacitação profissional.

15. No processo de criação da AUH foram criados convênios de cooperação mútua entre a Anses e as províncias, estabelecendo um duplo compromisso para as províncias: desarticular ou extinguir programas que fossem incompatíveis com a AUH e se comprometer a enviar suas bases de dados para a Anses. Este processo difere do processo brasileiro, pois nos termos de adesão ao PBF não era expressamente prevista a desarticulação de programas incompatíveis.

problema da grande diferenciação na elegibilidade para benefícios de acordo com a situação laboral, ainda que a renda familiar seja similar, gerando graves problemas de equidade.

Em síntese, podemos dizer que a AUH se coloca como uma alternativa de fôlego entre os programas de transferência de renda na Argentina, uma vez que foi incorporada como o pilar não contributivo do Régimen de Asignaciones Familiares. Autores como Lo Vuolo (2009), entretanto, não veem na AUH uma mudança de paradigma em relação aos programas de transferência de renda condicionada que foram sendo implementados e substituídos no país, sendo um elemento adicional no processo de reestruturação e retratação das tradicionais instituições de proteção social do país iniciado nos anos 1990. Dessa maneira, contribuiria para o “caráter híbrido” do sistema de proteção social argentino, conservador e de “universalismo fragmentário”, combinando exclusão dos setores informais da população com expansão de programas assistenciais.

Entre os desafios para a permanência da AUH, coloca-se a questão da sustentabilidade fiscal do programa, que depende de recursos do FGS e da situação superavitária da Anses – tensão entre a relevância da base de contribuição dos trabalhadores formais e o contexto de novo crescimento da informalidade na Argentina, beirando os 35%. Adicionalmente, a centralidade do mundo do trabalho – formal – na Argentina acaba por relegar para segundo plano a relevância de esquemas de proteção para os mais vulneráveis que passem por políticas públicas de assistência social – já que o horizonte normativo com o qual muitos gestores operam é o do pleno emprego, e não a consideração de situações mais persistentes de informalidade e desemprego prolongado.

3.2 Brasil

No Brasil, as políticas sociais passaram de um padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho — configurando um sistema “corporativo” de proteção, nos termos de Esping-Andersen (1991), caracterizado como “cidadania regulada” por Santos (1979) — a um padrão de políticas sociais de caráter regressivo no período autoritário (Draibe, 1993; Almeida, 1995), até sua expansão no sentido da universalização após a redemocratização do país, com as reformas das políticas sociais. Nesse processo histórico, há semelhanças importantes com o caso argentino e mesmo com outros países da América Latina: Soares e Sátyro (2009) destacam o caráter contributivo e excludente desses sistemas de proteção, voltados àqueles envolvidos em relações de assalariamento formal.

No âmbito das reformas de políticas sociais ocorridas em meados da década de 1990, surgem os primeiros programas de transferência condicionada de renda no Brasil no nível municipal. No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)

– 1995-2002 –, esses programas municipais foram ganhando visibilidade cada vez maior no debate público. Após a iniciativa de cofinanciamento federal dos programas locais, surge o primeiro programa federal de transferência de renda associado à educação, o Programa Bolsa Escola, em 2001. A despeito da criação, no governo FHC, de alguns mecanismos de financiamento que posteriormente seriam muito relevantes para a política de combate à pobreza – como a criação do Fundo de Combate à Pobreza –, a política de assistência social somente entra de fato na agenda de políticas do governo federal no primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

O governo Lula elevou os programas de transferência de renda a um novo patamar, articulando os diversos programas federais existentes em um único programa guarda-chuva, o PBF, em 2003. Este programa passou por um importante – e tortuoso – processo de legitimação e credibilidade junto à opinião pública, mesmo entre especialistas, e acabou ofuscando o programa-vitrine do primeiro governo Lula, o Fome Zero (Bichir, 2011).¹⁶ Em sua fase inicial, os objetivos do PBF centravam-se na garantia de boa cobertura e focalização, evitando acusações de utilização política em um contexto de legitimação do programa na opinião pública e entre os especialistas.

Ao ter como critério de elegibilidade a insuficiência de renda e não a inserção no mundo do trabalho, o PBF diferencia-se da AUH ao direcionar benefícios também para indivíduos produtivos – em uma perspectiva de complementação, e não substituição de renda, o que justificaria o valor relativamente baixo do benefício médio transferido. Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013a), este aspecto representa uma inovação em relação ao sistema brasileiro de proteção social, centrado em benefícios contributivos e não contributivos para aqueles que perderam sua capacidade produtiva.

A partir de experiências pioneiras e pontuais, os programas de transferência de renda foram ganhando maior protagonismo na agenda social do governo. O PBF cada vez mais se consolida na agenda brasileira de políticas públicas, dados os custos políticos e eleitorais da sua extinção – o que não significa que alterações de rumo e de perfil do programa não possam ocorrer ao sabor das preferências políticas. Esse ponto é particularmente lembrado por alguns analistas que lamentam a “subinstitucionalização” do PBF, que não é um direito constitucional como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Kerstenetzky, 2013). Outros analistas destacam, por sua vez, as vantagens adaptativas de certa “margem de manobra” para o PBF não garantido como direito constitucional (Barrientos, 2013), mantendo certos traços “híbridos”, como caracterizado – e lamentado – por Soares e Sátyro (2009).

16. Centrado na perspectiva da garantia da segurança alimentar, esse programa combinava políticas assistenciais com outras ações, incluindo transferência de renda.

O programa vem sendo intensamente normatizado: além da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, há diversas outras leis, decretos, medidas provisórias, portarias, instruções normativas e instruções operacionais relacionadas ao programa.¹⁷ Essa intensa normatização federal contribui para a crescente institucionalização do programa, apesar de colocar desafios do ponto de vista das capacidades institucionais municipais para absorver essas instruções, além de abrir questionamentos importantes sobre os tipos de estrutura de incentivos para coordenar as relações entre governo federal e municípios que vêm sendo desenhadas (Bichir, 2011). Com um orçamento de R\$ 23 bilhões em 2013,¹⁸ o PBF hoje é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo.

A implementação do PBF está a cargo da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ainda que seja uma instituição relativamente recente – criada em janeiro de 2004, a partir da fusão do Ministério da Segurança Alimentar com o Ministério da Assistência Social –, o MDS é um ministério bastante consolidado e importante na implementação de políticas de desenvolvimento social, tendo uma centralidade política bastante distinta de sua contraparte na Argentina. A Senarc é responsável pelas principais normatizações e regulações do programa, além das relações intersetoriais com os ministérios da Saúde e da Educação para o gerenciamento das condicionalidades. Enquanto todo o processo decisório do programa está bastante centralizado no nível federal (Bichir, 2011), os municípios são as instâncias responsáveis pela localização e cadastramento das famílias com perfil de elegibilidade. Também no nível municipal se realiza o acompanhamento das famílias e o gerenciamento das condicionalidades de saúde, educação e assistência social, demandando grandes esforços e capacidades de coordenação intersetorial (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013a). Os estados devem apoiar as ações desenvolvidas pelos municípios e auxiliar com capacitações e diagnósticos, mas este papel tem sido reconhecidamente fraco (Bichir, 2011).

É interessante pensar nos elementos de capacidade estatal que ajudam a entender o rápido processo de expansão do PBF no Brasil, tanto na cobertura e focalização do público-alvo quanto no peso orçamentário e relevância na agenda de políticas sociais brasileiras. O PBF, cujo gasto representa hoje cerca de 0,5% do produto interno bruto (PIB), conquistou ao longo dos anos uma

17. Entre 2001 e 2011, foram publicados 11 decretos, 4 leis, 2 medidas provisórias, 38 portarias, 1 instrução normativa e 50 instruções operacionais referentes ao PBF, incluindo regulamentações do próprio programa e seus programas correlatos, definição de formas de repasse de recursos para estados e municípios, formas de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários, entre outros objetos (Bichir, 2011).

18. O PBF está vinculado ao financiamento interno e público da assistência social, garantido pela Constituição Federal. Inicialmente, o programa era financiado pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), cuja principal fonte tributária era a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Com a extinção da CPMF, em dezembro de 2007, a execução do programa foi assumida pelo Tesouro Nacional. Em seguida, dado o contingenciamento do orçamento federal, o PBF tornou-se despesa obrigatória na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (De Lorenzo, 2013).

importante institucionalidade, garantida por instrumentos como o Cadastro Único (CadÚnico)¹⁹ e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD),²⁰ conforme analisado em Bichir (2011). O CadÚnico, desenvolvido em “relação simbiótica” com o PBF, além de conferir importante “musculatura institucional” para o programa – permitindo a boa focalização deste e também a identificação de múltiplas dimensões de vulnerabilidade das famílias, para além da renda –, serve como registro administrativo para uma variada gama de políticas sociais (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013b). Por sua vez, o IGD condiciona os repasses de recursos federais à qualidade da gestão do programa no nível local, incentivando uma homogeneidade maior nos processos de implementação.

Outras dimensões indicativas de capacidade institucional na consolidação do PBF são mencionadas por De Lorenzo (2013): desenvolvimento de marcos legais e segurança jurídica; garantia de sustentabilidade financeira; arranjo organizacional e administrativo no território, especialmente capilaridade e utilização da rede pública de equipamentos da assistência social, em todos os municípios brasileiros; intersetorialidade (garantida no plano horizontal por conta do acompanhamento e gestão de condicionalidades); logística de pagamento dos beneficiários (por meio magnético, utilizando bancos e/ou correspondentes bancários presentes em todos os municípios brasileiros); e condições políticas para obtenção de apoio. Creio ser importante incluir como outras dimensões de capacidade institucional o sistema de monitoramento e avaliação do programa – por meio da própria Senarc e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) –, e o processo constante de fiscalização do PBF pelos órgãos de controle federais.

No centro desse processo de institucionalização crescente, os objetivos do governo federal para o PBF foram ampliados. Conforme reconhecido por vários entrevistados e mesmo por alguns analistas (Cecchini, 2013; Barrientos, 2013), o governo federal pretende utilizar cada vez mais o PBF como um eixo articulador da política de desenvolvimento social, especialmente por meio da consolidação da utilização do CadÚnico, que serve como uma “plataforma” para integração de políticas e ações para a população de mais baixa renda. Este objetivo implica a consideração de que o combate à pobreza e à desigualdade se faz não somente por meio da transferência de renda mas também por meio da integração do PBF com as ações, serviços e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (Jaccoud,

19. O CadÚnico foi criado em julho de 2001 visando unificar o cadastro de diversos programas sociais. Este instrumento foi bastante aperfeiçoado ao longo dos últimos anos, contribuindo para a superação de problemas tradicionais de desarticulação de registros e para reduzir enormemente o espaço para discricionariedade e influência política no cadastramento de potenciais beneficiários (Bichir, 2011). Além do PBF, diversos programas sociais federais e municipais utilizam o cadastro.

20. O IGD-M é o instrumento que garante recursos adicionais para a gestão municipal, sendo as transferências federais condicionadas à qualidade do cadastramento, ao acompanhamento das condicionalidades e, mais recentemente, à implementação do Suas. Há ainda sua contraparte estadual, o IGD-E.

Hadjab e Chaibub, 2009), além da articulação das ações de desenvolvimento social com políticas sociais mais “tradicionais”, como saúde, educação, geração de emprego e renda.

Não é possível analisar o processo de institucionalização do PBF sem considerar o processo concomitante – e muitas vezes entrecruzado, com disputas e tensões – de consolidação e “implementação efetiva” do Suas, conforme reconhecido, inclusive, por autores vinculados à burocracia federal do programa (Colin, Pereira e Gonelli, 2013; Paiva, Falcão e Bartholo, 2013b), entre outros (Coutinho, 2013). E não somente devido à dimensão mais instrumental da expansão da rede de equipamentos públicos da assistência social, especialmente os Centros de Referência da Assistência Social (Cras); também para a consideração da vulnerabilidade das famílias para além da renda; para a discussão de uma perspectiva integral de atendimento às famílias; e para a efetividade da chamada “busca ativa”, que permite ao Estado encontrar as famílias mais vulneráveis e direcioná-las às diversas políticas sociais. Nesse sentido, a assistência social e o CadÚnico funcionam muitas vezes como as portas de entrada para a política de desenvolvimento social. São esses elementos que diferenciam o caso brasileiro dos demais casos analisados em termos de capacidades institucionais para a implementação de programas de transferência de renda de modo articulado com outras políticas sociais.

3.3 África do Sul

Na África do Sul, os níveis elevados e persistentes de pobreza e desigualdade foram agravados pela institucionalização da segregação racial, a partir de 1948. Nesse regime, distintos grupos raciais foram instituídos e segregados, tendo acesso a direitos sociais, civis e políticos muito distintos: brancos, *coloured* – mestiços de todos os tipos, assim como indivíduos não classificados nos demais grupos –, indianos e negros.²¹ O processo de democratização do país, com a ascensão do Congresso Nacional Africano (CNA) ao poder, em 1994, trouxe grandes expectativas de construção de um país mais justo, com a desconstrução do regime segregacionista e o início do enfrentamento de dívidas sociais históricas. Contudo, conforme estudos sobre pobreza e desigualdade entre grupos raciais, há importantes elementos de legado que ajudam a entender a persistência das desigualdades na África do Sul, ainda que tenha havido avanços no combate à pobreza (Leibbrandt *et al.*, 2010).

A consideração de legados que contribuem para a persistência de desigualdades não implica ignorar a dimensão da política, das escolhas que são feitas e das agendas de políticas que são privilegiadas em detrimento de outras. Pelo contrário, diferentes alternativas de reforma de políticas sociais e macroeconômicas estavam à disposição

21. Leibbrandt *et al.* (2010, p. 12) esclarecem: “In South Africa, ‘Black’ refers to all groups that were classified as ‘non-White’ under Apartheid classifications. Black can be further broken down into the groups African, Coloured and Asian/Indian”.

do CNA no período pós-1994. Ainda que fosse significativo o constrangimento colocado por dimensões históricas, autores como Ngqulunga (2009) mostram como decisões políticas que culminaram em resultados sociais pífios estiveram relacionadas com o balanço de poder relativo de diferentes grupos sociais e políticos em disputa.

Evans (2011) ressalta os efeitos do legado de destituições para entender as possibilidades e limitações na construção de um estado desenvolvimentista na África do Sul. Como um dos elementos mais perniciosos desse legado, ressalta o sistema de segregação no acesso à terra – o regime dos bantustões (*homelands*) –, que garantiu vasto acesso à terra para a minoria branca e relegou os demais grupos raciais a parcelas residuais. Autores como Leibbrandt *et al.* (2010, p.10) destacam os efeitos do *apartheid* sobre a demografia da pobreza e da desigualdade na África do Sul:

o próprio termo *apartheid* indica a importância da geografia e de políticas baseadas em critérios raciais. Embora as políticas formais de separação espacial por raça estejam superadas, um legado persistente permanece no marcador rural-urbano da desigualdade e da pobreza.

Para fazer frente a essa situação, Evans (2011) aponta a necessidade de investimentos expressivos em bem-estar, com a expansão de políticas sociais universais, como educação e saúde. A África do Sul pós-*apartheid* tem conseguido avançar no alívio à pobreza, especialmente por conta do vasto sistema de benefícios sociais que foi sendo consolidado, com importante contribuição da CSG e outros benefícios não contributivos.²² Do ponto de vista da redução dos níveis historicamente elevados de desigualdade, e no que tange à qualidade dos serviços e das políticas sociais de educação e saúde, entretanto, os desafios ainda são imensos.

No contexto da transição democrática, foi desenvolvido o ambicioso Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (Reconstruction and Development Programme – RDP), um amplo plano de intervenções socioeconômicas resultante de negociações entre o CNA e parceiros como o Congresso de Sindicatos Sul-Africanos (Congress of South African Trade Unions – Cosatu), o Partido Comunista Sul-Africano (South African Communist Party – SACP) e organizações diversas da sociedade civil. Esse plano, voltado para o alívio à pobreza e para a promoção de serviços sociais básicos, sustentava-se na articulação entre crescimento econômico e desenvolvimento social, visando garantir os pilares de sustentabilidade financeira e igualdade necessários ao horizonte pretendido de transformação estrutural. Não foram poucos os obstáculos enfrentados na implementação deste plano. No contexto de democratização de uma sociedade cindida pelo *apartheid*, eram muitas as tensões entre a necessidade

22. Esse programa insere-se no pilar não contributivo do sistema de proteção social sul-africano, ao lado de outros benefícios e programas de transferência de renda voltados para públicos específicos, como: Old Age Grant; War Veterans Grant; Disability Grant; Care Dependency Grant; Foster Child Grant; Grant in Aid e Social Relief of Distress.

de rápidas transformações sociais e os compromissos com processos participativos, visando definir os rumos das reformas de políticas sociais.

A despeito das grandes expectativas de transformação social, indicadores como o índice de Gini, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros, relativos à incidência da pobreza, mostram uma deterioração das condições sociais no contexto pós-democracia (Ngqulunga, 2009). Analisando dados de *surveys* nacionais realizados em 1993, 2000 e 2008, Leibbrandt *et al.* (2010) mostram que, a despeito de um ligeiro declínio nos dados agregados sobre a pobreza, os indicadores de desigualdade de renda permaneceram extremamente altos, tanto no nível agregado quanto entre os principais grupos raciais do país. Se, por um lado, a desigualdade *entre* grupos raciais foi reduzida devido a políticas ativas de ação afirmativa, por outro, a desigualdade *intragrupos* raciais cresceu de tal maneira que “compensou” os eventuais ganhos na redução da desigualdade de renda. Entre as causas desses elevados níveis de desigualdade, podem ser mencionadas as altas taxas de desemprego, a baixa cobertura do seguro-desemprego, a inexistência de um seguro social público e abrangente e a concentração fundiária. Relações estruturais entre pobreza e mercado de trabalho são apontadas por diferentes fontes (ILO, 2011; Leibbrandt *et al.*, 2010).

Ao tentar explicar o fracasso da implementação de políticas pró-pobres após a transição democrática, Ngqulunga (2009, p. 5) critica explicações baseadas em fraqueza institucional e debilidade de capacidades financeiras, afirmando de forma categórica: “a incapacidade estatal não é a razão para a falta de políticas pró-pobres na África do Sul”.²³ O autor menciona três fatores inter-relacionados para explicar o fracasso de políticas pró-pobres: fraca organização das instituições civis representando os mais pobres; falta de acesso e voz destes no CNA; e sua exclusão das redes estatais responsáveis pelo *policy making*. A não percepção das demandas e necessidades dos grupos menos favorecidos é reconhecida ainda hoje pelos estudiosos e por alguns dos entrevistados.²⁴ A dificuldade de organização e vocalização de demandas por parte dos mais pobres, entretanto, não é uma especificidade do caso sul-africano.

O governo democrático foi mais bem-sucedido do ponto de vista das políticas compensatórias, voltadas para os grupos mais vulneráveis, que do ponto de vista de políticas sociais como saúde e educação. Houve um importante crescimento dos gastos com bem-estar e assistência social no período pós-*apartheid*: dois terços da renda dos mais pobres vêm de benefícios assistenciais, especialmente da CSG (Leibbrandt *et al.*,

23. Como um dos indicadores de capacidade estatal, o autor menciona o elevado desenvolvimento econômico do país, especialmente em seu contexto regional, bem como a centralização decisória no governo federal, associada à grande capilaridade de instituições burocráticas – uma das “externalidades” do *apartheid*. Adicionalmente, menciona características do federalismo sul-africano, altamente centralizado no governo nacional, especialmente no que se refere ao poder decisório e legislativo.

24. A fala de uma das entrevistadas sintetiza bem essa percepção: “pessoas comuns são muito pequenas para serem percebidas pelo governo” (tradução nossa).

2010, p. 10). Essas transformações na área de assistência social e transferência de renda surgem da reforma de intervenções que já existiam anteriormente.²⁵

Desde a Constituição de 1996, a proteção social na África do Sul está organizada em três pilares: *i*) um sistema não contributivo, que inclui transferências monetárias para grupos vulneráveis (*social grants*), políticas sociais que vêm crescendo em abrangência nos últimos anos (saúde gratuita para grupos vulneráveis – como gestantes, pessoas com deficiência, pensionistas e indigentes –, educação básica e habitação subsidiada para os mais pobres) e cobertura de serviços básicos (água, eletricidade e saneamento); *ii*) um restrito sistema de seguro social, limitando-se ao seguro-desemprego e a fundos de compensação, com baixa cobertura – dada a exigência de contribuições prévias dos trabalhadores formais – e também curta duração; e *iii*) o pilar privado, formado por seguros privados voluntários: pensões, benefícios de curto prazo e planos de saúde. Ressalta-se a ausência de um sistema público, nacional e obrigatório, de aposentadoria e pensões, além de problemas na qualidade dos serviços básicos ofertados. O seguro social é bastante reduzido e está associado à proteção de trabalhadores contra os riscos de perda de trabalho e renda, assentando-se em benefícios contributivos como o Unemployment Insurance Fund (UIF) – com complexos critérios de elegibilidade e curtíssima duração –, além dos Compensation Funds e Road Accident Fund (RAF) (Woolard e Leibbrandt, 2010). As políticas redistributivas, por sua vez, estão focadas naqueles em situação de vulnerabilidade, procurando aliviar a pobreza por meio de benefícios não contributivos financiados por meio de taxaço (Leibbrandt *et al.*, 2010, p. 47).

Para entender o contexto de emergência da CSG, é necessário remontar à Lund Committee for Child and Family Support, criada em 1995, logo após a transição democrática. A partir da análise crítica dos programas existentes no período do *apartheid*, a comissão, coordenada pela pesquisadora Francis Lund, recomendou a introdução de um novo programa de transferência monetária destinado às crianças pobres – a CSG, em substituição a benefícios mais amplos destinados a mães e crianças, State Maintenance Grant (SMG). Lund (2008) reconhece que o caminho escolhido pela comissão foi o da reforma rápida e não um lento processo participativo dentro e fora do Parlamento. Após longas discussões com acadêmicos e burocratas nacionais e internacionais, tinha-se pensado em um benefício universal para todas as crianças até certa idade. Constrangimentos fiscais e resistências políticas e sociais a um benefício universal, contudo, levaram à criação de uma transferência monetária baseada em verificação de recursos (*means-tested*), sendo chamada de bolsa (*grant*) e não benefício (*benefit*). Se, para alguns, as bolsas eram

25. Alguns benefícios sociais na África do Sul têm histórico longínquo, remetendo à proteção social para os brancos, posteriormente expandidos para outros grupos populacionais. Este é o caso da State Old Age Pension, iniciada em 1928 e existente ainda hoje. A Social Assistance Act, de 1992, foi essencial na eliminação das provisões da assistência social baseadas em discriminação racial e sua expansão para os demais grupos.

vistas como um sinal do compromisso do governo com o gasto público destinado aos mais pobres, para outros, eram consideradas como uma traição às políticas redistributivas mais ambiciosas estabelecidas pelo RDP (Lund, 2008).

A CSG foi iniciada em abril de 1998, destinada a crianças de até 7 anos e baseada em rigorosos testes para a verificação da renda domiciliar, sendo necessária ampla documentação e demonstração de esforços para obter recursos por outros meios – em uma lógica muito próxima das políticas “pauperistas”, que distinguem entre pobre “merecedor” e “não merecedor” (Kerstenetzky, 2013). A percepção da exclusão gerada por esses requisitos levou a mudanças já em 1999, com a solicitação de documentação menos complexa e onerosa e a verificação de recursos baseada na renda do cuidador primário da criança e não mais na renda domiciliar (Leibbrandt *et al.*, 2010). Desde sua implementação, a cobertura e o valor transferido foram aprimorados, sendo que, desde outubro de 2013, crianças de até 18 anos podem receber a CSG. Adicionalmente, as condicionalidades inicialmente previstas foram sendo progressivamente eliminadas, diante da percepção de falhas estatais na provisão de serviços e políticas.

A CSG está sob a responsabilidade da South African Social Security Agency (Sassa), vinculada ao Ministry of Social Development. A criação da Sassa, em 2005, representou um avanço no sentido de centralizar a administração de benefícios monetários que antes estavam dispersos por vários órgãos regionais, causando problemas de sobreposição e fraudes (ILO, 2011). Em princípio, o Department of Social Development (DSD) é o órgão responsável por todo o desenho das políticas de desenvolvimento social, incluindo as definições gerais sobre benefícios como a CSG, sendo a Sassa apenas uma agência implementadora destes benefícios. Contudo, como observado no trabalho de campo, e destacado por diversos entrevistados, a Sassa foi ganhando ao longo do tempo grande autonomia decisória, dada sua considerável capacidade institucional – em termos de número e capilaridade de suas agências e capacidade técnica em nível central.

Na África do Sul, o fortalecimento da opção pela transferência de renda aos mais vulneráveis às vezes ocorre em detrimento de outros programas de desenvolvimento social. Na fala de uma entrevistada, sobre o orçamento do Ministry of Social Development: “o orçamento é enorme para as bolsas e minúsculo para a seguridade social”. Assim como observado nos casos brasileiro e argentino, há grande centralização decisória na agência federal – Sassa –, enquanto os municípios ficam a cargo da implementação dos benefícios. Os custos somente com a CSG representam 1% do PIB sul-africano; já os gastos com assistência social, incluindo os programas de transferência de renda como a CSG, chegam a 3,5% do PIB (ILO, 2011). É importante mencionar ainda que muitos estudos de avaliação apontam

os impactos positivos da CSG sobre a frequência escolar, as condições de saúde e nutrição (ILO, 2011; Leibbrandt *et al.*, 2010; DSD, Sassa e Unicef, 2012).

Autores apontam, entretanto, para problemas relacionados aos erros de exclusão na CSG, que, segundo estimativas, estão em torno de 15%. As principais causas apontadas são gargalos administrativos, especialmente relacionados à necessidade de documentação para as crianças e seus responsáveis (ILO, 2011; Leibbrandt *et al.*, 2010). Como reconhecido por Leibbrandt *et al.* (2010), esse ponto problemático pode estimular ações intersetoriais entre o Ministry of Social Development e o Department of Home Affairs, visando minimizar os custos e dificuldades para as famílias na obtenção desta documentação.

Em síntese, combina-se atualmente na África do Sul um sistema não contributivo de proteção social muito relevante – que assiste a mais de 14,4 milhões de pessoas por meio de vários tipos de transferências monetárias – com um cenário de elevado desemprego, estrutural e de longa duração, sem proteção abrangente para as pessoas em idade ativa. O país tem consolidado uma perspectiva restrita de proteção centrada em grupos vulneráveis, estando ausente uma estratégia abrangente de seguridade social, incluindo sistema previdenciário público, nacional e obrigatório para os trabalhadores do setor formal. Há planos de reforma, mas hoje a previdência assenta-se principalmente em fundos privados.

Como apontado por Pauw e Mncube (2007), são muitos os desafios colocados pela situação de elevado – e crônico – desemprego da população mais pobre, evidenciando a relevância e as limitações da rede de assistência que tem sido construída pelo governo sul-africano. Pensando as perspectivas de futuro, deve-se considerar que o país expandiu significativamente o número de beneficiários do sistema não contributivo em contexto de crescimento econômico. Assim como nos demais casos analisados, a questão dos balanços possíveis entre equilíbrio macroeconômico e sustentabilidade financeira – e política – dos programas de transferência de renda é um tema delicado.

4 OS DESAFIOS DA COORDENAÇÃO INTERSETORIAL

Um dos grandes desafios colocados no contexto atual, nos três casos analisados, refere-se à construção de capacidades de coordenação entre as instituições responsáveis pela área de desenvolvimento social e aquelas a cargo de outras políticas sociais, como educação, saúde e geração de emprego e renda. A perspectiva de articulação intersetorial de programas e políticas envolve não somente o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, cada vez mais presente no discurso político, mas também a construção de capacidades para efetivar a intersectorialidade, capacidades estas que são fortemente dependentes de instrumentos, mecanismos e institucionalidades construídos (ou não) ao longo do tempo.

Nos três casos, temos ministérios de desenvolvimento social instituídos com expectativas de articulação de iniciativas na área, com resultados muito distintos em relação à efetividade de suas ações e seu peso político relativo na agenda governamental. No plano da coordenação horizontal, os desafios envolvem a articulação entre diferentes áreas de políticas para a promoção de ações e políticas de combate à pobreza e de desenvolvimento social em sentido mais amplo. No plano vertical, os desafios decorrem da dimensão federativa dos países analisados e dos distintos padrões de relação entre governo federal e unidades subnacionais para a implementação de políticas sociais.

No caso argentino, o Ministerio de Desarrollo Social foi instituído visando superar desafios ligados à coordenação intersetorial e ao aperfeiçoamento da entrega de serviços e benefícios, especialmente para atingir a população mais vulnerável. Segundo Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010), entretanto, esses objetivos não foram efetivados devido a conflitos de interesses entre este ministério e os “tradicionais” – especialmente o MTEySS –, em particular no que se refere ao rearranjo de fundos e funções. Como no caso brasileiro, o processo decisório sobre o programa está centralizado no nível federal – particularmente na Anses –, e os municípios estão a cargo da implementação dos benefícios e do acompanhamento das condicionalidades, havendo pouco espaço para a atuação das províncias.

Há problemas no que se refere à perspectiva de integração de ações na área social. Atualmente, estão vigentes no país amplos planos sociais, tais como os programas Argentina Trabaja²⁶ e Família Argentina²⁷, que visam promover integração comunitária e no mundo do trabalho, ambos a cargo do Ministerio de Desarrollo Social. Na visão de muitos entrevistados, estes programas contrapõem-se aos desenvolvidos pelo MTEySS por seu caráter mais fragmentado e centrado em articulações políticas locais. Merece menção também uma ampla iniciativa na área da saúde, denominada Plan Nacer, criado em agosto de 2004, que visa aprimorar a saúde materno-infantil por meio do fortalecimento da rede de serviços de saúde pública. O controle das condicionalidades de saúde da AUH por meio do Plan Nacer é tido como um dos fatores de consolidação e expansão deste plano, em um caso bem-sucedido de sinergia entre programa de transferência de renda condicionada e políticas de saúde básica. Lo Vuolo (2009; 2010a) afirma, entretanto, que o caráter precário e pouco confiável do sistema público de informações na Argentina não permite avaliações mais precisas dessas iniciativas.

26. Criado em 2003, novamente em contexto de crise econômica e social, esse programa visa à promoção de trabalho para os mais vulneráveis, associado a perspectivas de desenvolvimento local. Nos termos de Lo Vuolo (2010a, p.2): “o programa é fortemente questionado devido à discricionariedade na distribuição de seus benefícios e pelo seu consequente uso como instrumento para obter lealdades político-partidárias” (tradução nossa).

27. Também criado em 2003, esse plano visa integrar diversas ações sociais de fortalecimento da família, abrangendo grupos etários – jovens, idosos – e grupos populacionais específicos, em particular os “pueblos originários”. As pensões não contributivas integram esse eixo de ações.

Na Argentina, há instituições criadas exclusivamente para promover a coordenação intersetorial das iniciativas. Este é o caso do Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), criado em fevereiro de 2002 e ligado diretamente à Presidência. Este conselho tem como objetivo planejar, coordenar e articular as intervenções estatais em matéria social – podendo inclusive intervir nas propostas orçamentárias dos vários organismos responsáveis por políticas sociais. Díaz Langou, Forteza e Potenza Dal Masetto (2010) lembram que o conselho, além de seu papel articulador, executa diretamente programas sociais, tais como o Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años e o Plan Ahí.²⁸ Como verificado nas entrevistas, porém, essas funções estão bastante esvaziadas na prática: o papel do CNCPS foi relevante no contexto de discussão intersetorial para a implementação da AUH, mas, atualmente, são raras essas discussões; somente entrevistados do Ministerio de Desarrollo Social mencionaram a relevância deste conselho para o Plan Ahí.

Ao se considerar a articulação dos programas de transferência com iniciativas de geração de trabalho e renda, ressalta-se a já mencionada “divisão perversa” de trabalho entre o MTEySS e o Ministerio de Desarrollo Social: os programas “para vingar” ficam sob a responsabilidade do MTEySS e são direcionados para o público com maior possibilidade de inserção – maior escolaridade, menor vulnerabilidade –, sendo exemplos claros destes programas o Seguro Capacitación y Empleo e o Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Por sua vez, os programas pontuais, utilizados como moeda de troca política ou mais associados a visões assistencialistas, como o Argentina Trabaja, ficam a cargo do Ministerio de Desarrollo Social, que conta com menor capacidade institucional, especialmente em contraste com o MTEySS. Em um contexto mais amplo, destaca-se na Argentina a baixa institucionalidade da assistência social como política pública, sendo esta vista com muito descrédito, em associação com o clientelismo, e marcada pelo assistencialismo.

Em síntese, há problemas de fragmentação institucional das iniciativas de assistência e proteção social, dispersas entre um empoderado MTEySS – bastante centrado nas dinâmicas do mercado de trabalho e no potencial de inserção profissional dos beneficiários, com pouca ênfase nas situações de vulnerabilidade em sentido amplo – e um Ministerio de Desarrollo Social que ainda busca institucionalizar a assistência social como política pública, para além de intervenções pontuais, com maior potencial de uso clientelista e mais próximas daquilo que a literatura considera “assistencialismo”.²⁹

28. Esse plano implica articulação de ações dos ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social nas comunidades argentinas mais isoladas, e faz uso de infraestrutura territorial e comunitária desenvolvida no bojo de ações do Ministerio de Desarrollo Social.

29. Trata-se da perspectiva associada à caridade e não à lógica de *direito* ou de política pública, marcada por fragmentação, descontinuidade das ações e potencial de manipulação política dos mais vulneráveis.

No caso brasileiro, a consolidação institucional do MDS no cenário político e o processo de amadurecimento institucional do PBF – especialmente por meio do desenvolvimento do CadÚnico e da maior articulação com a política de assistência social – expressam a construção de capacidades que apontam para um maior potencial de articulação intersetorial, em relação aos casos argentino e sul-africano. Adicionalmente, o caso brasileiro diferencia-se pela intenção explícita do governo federal de estimular a articulação intersetorial de políticas sociais e de combate à pobreza – tema que de fato entrou na agenda governamental, especialmente a partir do governo Dilma Rousseff (2011-2014). O próprio desenho do PBF, que prevê a articulação do objetivo mais imediato de combate à pobreza por meio das transferências monetárias com a dimensão mais estrutural de geração de capital humano e combate intergeracional da pobreza (por meio das condicionalidades de educação e saúde, além da garantia de acesso a outras políticas), é estratégico para pensar essa articulação. Mais recentemente, esses objetivos de articulação intersetorial de ações foram reforçados com o advento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), instituído em junho de 2011.

O PBSM procura articular diversas ações nas áreas da assistência social, geração de ocupação e renda e desenvolvimento agrário, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação, moradia, entre outras, visando promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre – com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 70. O MDS é o coordenador deste plano, que é intersetorial e interministerial, envolvendo três eixos de atuação – transferência de renda, acesso a serviços e políticas e inclusão produtiva, urbana e rural –, além de distintas intervenções, a cargo de diferentes ministérios.

O PBSM contribuiu para o fortalecimento do CadÚnico, uma vez que é essencial, para as ações planejadas, a correta identificação e encaminhamento do público-alvo, estimulando-se as estratégias de “busca ativa”. Com o PBSM, reforça-se também a perspectiva de articulação entre transferência e assistência social. Do ponto de vista da assistência social, a demanda gerada por novos cadastramentos estimulou uma discussão mais profunda sobre as interseções entre transferência de benefícios e prestação de serviços socioassistenciais. Se, por um lado, a área da assistência social foi ainda mais sobrecarregada, especialmente no nível municipal, por outro, os gestores entrevistados reconhecem que houve um fluxo significativo de novos recursos orçamentários, além de maior visibilidade para a área.

Os esforços de articulação do PBF com a política de assistência social remontam, de maneira mais explícita, ao Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas (Resolução CIT nº 7, de setembro de 2009), oriundo das discussões na Comissão Intergestores Tripartite

(CIT),³⁰ prevendo a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias que já são beneficiárias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou do BPC (Bichir, 2011). De acordo com este protocolo, torna-se necessário avançar na articulação entre a oferta de benefícios monetários e os diversos serviços assistenciais, de modo a contribuir efetivamente para a superação de situações de vulnerabilidade social – segundo Colin, Pereira e Gonelli (2013), este protocolo marca o reconhecimento da relação de interdependência entre o Suas, o CadÚnico e o PBF. Outro importante reforço das relações entre assistência social e transferência de renda veio com as novas regras para o controle das condicionalidades, definidas em 2012: ficou estabelecido entre a Senarc e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que nenhuma família terá o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes haja acompanhamento socioassistencial por parte do poder público, visando identificar os motivos que provocaram o descumprimento.

As chamadas “ações complementares” do PBF – sua articulação com outras políticas e serviços – finalmente ganharam fôlego por meio de acordos com o Ministério da Educação (MEC) – no caso do Programa Mais Educação, que visa priorizar a implantação da educação integral em escolas em que a maioria dos alunos é beneficiária do PBF – e com o Ministério da Saúde (MS), no caso do Programa Saúde na Escola. Como reconhecem os entrevistados, o empoderamento do MDS com o PBSM contribuiu para azeitar relações intersetoriais com esses ministérios.

São muitos, porém, os problemas e os desafios da articulação intersetorial, especialmente no sentido de garantir a continuidade dessas discussões conjuntas após a superação das principais metas do PBSM. Reconhecendo as dificuldades inerentes ao fato de um ministério – o MDS – ser o articulador de um plano interministerial e intersetorial, alguns entrevistados lamentam a ausência de uma instituição formal para a articulação, pois não acreditam que a Casa Civil cumpra esse papel. Outros entrevistados, entretanto, mencionam a existência de outras estratégias de coordenação, mais “informais”, tais como salas de situação para monitoramento das metas e discussão de rumos dos programas que compõem o PBSM – herança do “modelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” de monitoramento; as redes pessoais e políticas da própria ministra Tereza Campello (MDS) e de outros burocratas de alto escalão, passando pela própria circularidade dos gestores federais de políticas públicas em diferentes ministérios.

Entrevistados mais céticos apontam para o risco de o PBSM consolidar-se como um “Bolsa Família turbinado”, ou seja, um programa no qual prevaleça a

30. A CIT é um espaço de expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais, sendo formada pelas três instâncias do Suas: a União, representada pelo MDS; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). A CIT funciona como um fórum de pactuação das estratégias para implantação e operacionalização de serviços, políticas e benefícios.

dimensão da transferência de renda, mais consolidada institucionalmente, em detrimento de outras áreas, em que as intervenções são mais complexas e os desafios ainda maiores. Nesse sentido, cabe citar, por exemplo, a oferta de serviços públicos de qualidade para a população da extrema pobreza; ou esforços de inclusão produtiva dos beneficiários. Por enquanto, os números do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)/PBSM, que visa ofertar cursos de qualificação profissional para o público do PBSM, por meio de instituições do Sistema S, são bastante promissores; no entanto, as expectativas são menos otimistas do ponto de vista da intermediação de mão de obra, da inserção efetiva desse público capacitado.

Em síntese, as grandes inovações do caso brasileiro, em termos de capacidades estatais, consistem tanto na consolidação de bons mecanismos de gestão e de indução federal de ações municipais – com destaque para o CadÚnico – como na articulação com os equipamentos públicos da assistência social, no âmbito do Suas, e também no desenvolvimento de outras estruturas públicas de proteção social, que ajudam a pensar a transição para um novo modelo de transferência de renda que se apoie em plataformas de articulação entre benefícios e serviços para a população mais vulnerável, um diferencial importante em relação aos demais casos abordados neste estudo. No caso brasileiro, a expansão e a consolidação de equipamentos públicos para a oferta de assistência social, no âmbito do Suas, permitem pensar a transição para esse novo modelo.

Por sua vez, no caso sul-africano, não há programa ou plano abrangente que vise à integração de programas de transferência de renda e políticas sociais, mas existem iniciativas pontuais nesse sentido. Alguns estudos mostram efeitos positivos do recebimento de transferências de renda diversas, no acesso a serviços públicos básicos (ILO, 2011, p. 10): as crianças que recebem a CSG são elegíveis para a isenção de taxas nas escolas e no sistema de saúde, além de programas de segurança alimentar. Não há, entretanto, um circuito “automático” de acesso baseado em um cadastro único, por exemplo. Continuamente, as famílias têm de interagir com as burocracias destes diversos setores e comprovar sua condição de pobreza, o que gera custos, constrangimentos e muitas exclusões, como reconhecido por diversos entrevistados. Atualmente, está em curso em Joanesburgo um projeto-piloto de integração entre serviços sociais e transferências de renda para os mais vulneráveis, a partir da CSG. Há outras políticas de desenvolvimento sendo elaboradas para as crianças, como o programa de desenvolvimento para a primeira infância, indicando uma convergência de ações desse tipo em vários países em desenvolvimento, como o próprio Brasil (ILO, 2011).

Do ponto de vista da integração com o mundo do trabalho, muitas das ações voltadas para o público mais vulnerável centram-se nos programas de emprego

público de curta duração – assim como observado também no caso da Argentina. Programas desse tipo existem na África do Sul desde os anos 1990, mas, a partir de 2004, tem sido implementado um importante programa nacional denominado Expanded Public Works Programme (EPWP), que visa assistir os trabalhadores menos qualificados por meio de cursos de curta duração e inserção em empregos públicos, ligados a obras de infraestrutura e desenvolvimento local. Apesar da grande expansão deste programa nos últimos anos, e do reconhecimento de que ele pode contribuir para o alívio à pobreza (Leibbrandt *et al.*, 2010), a grande maioria dos entrevistados criticou diversos de seus aspectos, como a qualidade e a duração dos cursos ofertados, e os problemas estruturais do mercado de trabalho, que não irá absorver, no longo prazo, estes trabalhadores pouco qualificados.

Para fazer frente a esses desafios, a África do Sul precisa avançar, em primeiro lugar, na direção da consolidação de um sistema de proteção social mais abrangente para a população como um todo – incluindo sistema nacional, público e compulsório de seguro social, expansão de serviços públicos e gratuitos de saúde e educação em diferentes níveis de complexidade, para além dos níveis muito básicos (ILO, 2011). Mesmo no âmbito das ações de assistência social voltadas para os mais vulneráveis, há problemas de articulação entre *social grants* e serviços de assistência social. Nesse sentido, alguns defendem, inclusive, reorganizações institucionais, dada a divisão de políticas e iniciativas entre diferentes órgãos governamentais, com maior unificação das autoridades responsáveis pela seguridade social.

Em síntese, em especial na Argentina e na África do Sul, as perspectivas de integração entre transferência de renda e serviços sociais ainda são tímidas e muitas vezes pontuais. No caso brasileiro, esse tema parece ter entrado na agenda com mais força, contando com mecanismos institucionais e experiências de articulação mais desenvolvidos. Observa-se a relevância dos sistemas de acompanhamento de condicionalidades, nos casos brasileiro e argentino, como potenciais para a articulação intersetorial, ainda que as relações entre os ministérios envolvidos às vezes não passem de “relações de protocolo”. Nota-se também que a simples existência de instituições formais de coordenação não garante a sua efetividade, e que outras estratégias precisam ser desenvolvidas. Além de planos federais abrangentes, como o PBSM brasileiro, iniciativas municipais bem-sucedidas, como o caso de Joanesburgo, podem ajudar a potencializar mecanismos de coordenação de ações de desenvolvimento social.

O quadro 2 sintetiza as principais capacidades estatais desenvolvidas nesses três casos.

QUADRO 2
Capacidades estatais

Capacidades estatais	Brasil	Argentina	África do Sul
Processos decisórios	Centralizado na Senarc, com discussão conjunta com outras burocracias federais dentro e fora do MDS	Altamente centralizado na presidência e na Anses – agência bastante autônoma em relação ao MTEySS; divisão “perversa” entre MTEySS e MDS	Divisão entre DSD e Sassa, com crescente centralização nessa agência; desigualdade de recursos humanos e financeiros
Condições políticas	Consolidação crescente como programa de Estado, e não de governo. Porém, não está constitucionalizado	Relevância do discurso de expansão de direitos que os trabalhadores formais já tinham	Relevância como “pacto social” em país extremamente desigual; porém, discussões em torno do financiamento
Capilaridade da rede de entrega de benefícios	Alta – garantida pela consolidação da rede bancária e de correspondentes bancários em todos os municípios	Elevada capilaridade das agências da Anses (processo histórico de consolidação da Red de Servicios Públicos de Empleo)	Alta capilaridade das agências da Sassa (articulação de burocracias provinciais) + contratação de agentes locais de pagamento
Articulação intersetorial	Mais institucionalizada e explicitamente na agenda. Relevância do CadÚnico e da articulação com a política de assistência	Articulações pontuais, por meio de alguns programas: Plan Nacer, Argentina Trabaja e Família Argentina	Articulações pontuais, por meio de alguns programas, em especial desenvolvimento integral da primeira infância; experiência piloto em Joanesburgo
Coordenação	MDS estimula a agenda da pobreza e da vulnerabilidade em outros ministérios (BSM); redes de relações, circulação de gestores entre burocracias federais	Tensões entre MDS e MTEySS, visão residual da assistência social; instâncias formais de coordenação (CNCPS) esvaziadas	Fragmentação das instituições responsáveis pelas ações de desenvolvimento social
Mecanismos de monitoramento, avaliação	Institucionalização dentro do MDS; Sagi, difusão de informações e ganhos de legitimidade. Avaliações externas também; Ipea	Relatórios gerenciais da Anses Avaliações externas dos programas (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – CIPPEC – e Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas – CIEPP); porém problemas de disponibilidade e confiabilidade de dados públicos	Relatórios estatísticos da Sassa Avaliações externas consolidadas (Unicef, BM) ajudando a consolidar o programa

Elaboração da autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de transferência de renda desenvolvidos na Argentina, no Brasil e na África do Sul guardam similaridades como pilares da proteção social não contributiva em seus respectivos países. A tentativa de contraposição a padrões tradicionais de política social está no cerne da construção institucional destes programas, que seguem, em linhas gerais, os principais instrumentos de gestão que foram criados, nos países em desenvolvimento, para entregar benefícios monetários, superando fraudes e relações de clientelismo. Nos três casos, o desenho dos programas, sua forma de entrega – via cartão magnético – e a busca de uma relação direta entre o

governo e os beneficiários visam superar um passado marcado pela intermediação clientelista na entrega de benefícios.

Do ponto de vista institucional, há contrastes importantes. No caso argentino, toda a capacidade institucional para a operação da política social, no plano do governo federal, está concentrada em duas instituições principais: o MTEySS e a Anses. De maneira subsidiária e pouco integrada, está a atuação do Ministerio de Desarrollo Social, que conta com menor capacidade técnica e institucional e, segundo entrevistas, é muito mais permeável às influências diretas do mundo da política, mantendo inclusive práticas consideradas “assistencialistas”. Ressalta-se, inclusive, a baixíssima institucionalização da assistência social como política pública. Na Argentina, ainda é muito presente a ideia de que a vulnerabilidade social é uma situação transitória, ligada a contextos de crise econômica e social, e que não requer ações continuadas. Não foi raro ouvir dos entrevistados que o “caminho desejável” é a superação da política social pela política laboral. Essa perspectiva não contribui para a integração de programas de transferência e políticas sociais mais abrangentes, ainda que existam ambiciosos “planos sociais” e instituições formais para promover essa integração.

No caso brasileiro, como contraponto ao caso argentino, o MDS está cada vez mais consolidado como o ministério responsável por políticas de desenvolvimento social, privilegiando a população mais vulnerável. O MDS brasileiro destaca-se por seu arranjo institucional, com secretarias específicas para diferentes áreas de política de desenvolvimento social (transferência, assistência, segurança alimentar) e uma secretaria desenhada para promover a avaliação e o monitoramento das políticas, bem como a gestão da informação. Em termos de capacidade institucional, uma vantagem comparativa do caso brasileiro, além da *expertise* desenvolvida no interior do MDS, é o fato de a discussão da intersetorialidade nas políticas sociais ter sido colocada na agenda do governo, sendo o tema do combate à pobreza inserido em diferentes agendas de políticas sociais (especialmente educação e saúde), e não somente no MDS. Essa discussão, que se inicia com o PBF, vai sendo ainda mais consolidada com o advento do PBSM.

No caso sul-africano, também há um importante Ministry of Social Development, com uma agência bastante insulada no gerenciamento dos programas de transferência de renda, a Sassa. Sua centralidade é tão grande que está no horizonte das discussões sua separação do âmbito do ministério, sendo criado um novo ministério.

Em termos de fontes de financiamento e sua contribuição para a sustentabilidade dos programas, destaca-se que o PBF conta com recursos da União, estados e municípios – diferentes tributos que vão compor o orçamento da assistência social –, ou seja, toda a sociedade financia o programa, inclusive os próprios beneficiários.

De modo similar, também a CSG conta com recursos oriundos de tributos. No caso argentino, o financiamento da AUH vem de recursos previdenciários reunidos no FGS, composto por contribuições sociais (56%) e por tributos diversos (44%). Assim, coloca-se, no caso argentino, a relevância da base de contribuição dos trabalhadores formais em contexto de novo crescimento da informalidade, beirando os 35%.

Do ponto de vista das instâncias de coordenação intersetorial, contrastamos um caso em que há instituições formais, porém pouco efetivas – caso do CNCPS na Argentina –, com outro em que a coordenação intersetorial e interministerial tem ocorrido por meio de redes e estratégias mais informais – o brasileiro. Se essas dinâmicas todas apontam para possibilidades de integração efetiva de programas de transferência de renda no bojo de sistemas mais amplos e inclusivos de proteção social, ainda é uma questão em aberto. No caso sul-africano, também observamos problemas de coordenação intersetorial e fragmentação de ações na área de desenvolvimento social.

Também são distintas as abordagens das interfaces da transferência de renda com o mundo do trabalho: no caso brasileiro, busca-se reforçar a integração produtiva dos beneficiários do PBF, tanto no meio rural quanto no urbano, com destaque para o desenvolvimento de estratégias como o Pronatec/PBSM. No caso argentino, discutem-se as possibilidades de inserção produtiva das famílias beneficiadas pela AUH, seja pela via do emprego formal, seja por meio de iniciativas de economia social e solidária, a cargo do Ministerio de Desarrollo Social. No caso sul-africano, discutem-se possibilidades de aprimoramento do programa de empregos públicos e também possibilidades de ativação econômica para a absorção da população de mais baixa qualificação e escolaridade.

Nos três casos, observou-se capacidade estatal do ponto de vista da constituição de burocracias insuladas que conseguem garantir cobertura e relativamente boa focalização na entrega dos benefícios monetários ao público-alvo, com grande centralização decisória nos executivos federais. Entretanto, se os desafios futuros apontam para a necessidade de articulação entre benefícios e políticas, esse insulamento das burocracias gestoras dos programas poderá constituir um obstáculo. Se considerarmos outras dimensões das capacidades estatais, em particular as coalizões políticas de apoio e as relações entre Estado e sociedade, aí o cenário é menos promissor, com variações importantes. Isso porque há grande insulamento burocrático e poucos espaços de discussão – ou há espaços para discussão intersetorial, mas estes não são ocupados.

Em termos de desafios comuns, pode-se apontar a questão: como avançar para além da eficiente focalização nos grupos mais vulneráveis, objetivo razoavelmente bem atingido nesses três países? A África do Sul parece bastante centrada em uma perspectiva mais focalizadora, ligada à noção de piso mínimo de proteção social,

colocando-se como desafios a ampliação de proteções sociais, a expansão do acesso e da qualidade dos serviços públicos. A Argentina, por sua vez, precisa avançar na articulação entre trabalho e assistência, entre sistemas contributivos e não contributivos de proteção. O Brasil coloca-se como um interessante caso para pensar possibilidades de articulação intersetorial, de integração da transferência de renda com outros circuitos, seja no mundo da inclusão produtiva – via mercado de trabalho, empreendedorismo, microcrédito –, seja no acesso qualificado a outras políticas sociais.

Como vantagem comparativa do caso brasileiro, em termos de capacidades institucionais, ressaltam-se as estruturas institucionais já desenvolvidas, em particular o CadÚnico e a capilar rede de equipamentos públicos da assistência social, essenciais na efetivação da articulação de iniciativas governamentais de combate à pobreza e demais políticas sociais. Adicionalmente, o compromisso do governo Dilma com um plano intersetorial, que leva em consideração a multidimensionalidade da pobreza – o PBSM –, pode sinalizar efeitos de mais longa duração e maior abrangência no âmbito das políticas de desenvolvimento social, para além da transferência de renda.

Em relação ao futuro desses programas de transferência, há muitas apostas e poucas certezas, em especial quando lembramos os desafios – políticos, e não somente institucionais ou de gestão – da manutenção das coalizões de apoio a esses programas, considerando o equilíbrio sempre tênue entre políticas sociais e políticas macroeconômicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria H. Federalismo e políticas sociais. **RBCS**, ano 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **BIB**, n. 39, 1995.

BARRIENTOS, Armando. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

BERTRANOU, Fabio. Diálogo 1 – Macroeconomia, mercado de trabajo y protección social em la Argentina. **Diálogos de Protección Social**, Reporte final. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 2010.

BICHR, Renata. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda:** os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Rio de Janeiro: Ipea, 2015 (Texto para Discussão, n. 2032).

CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CHAHBENDERIAN, Florência; MÉNDEZ, Florencia Magdalena. La reforma en el sistema de asignaciones familiares. Alcances y limitaciones. **CIEPP**, nov. 2012. (Serie Análisis de Coyuntura, n. 24).

COLIN, Denise; PEREIRA, Juliana Maria; GONELLI, Valéria. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

COUTINHO, Diogo. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família:** o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1852).

DE LORENZO, M. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

DÍAZ LANGOU, Gala; FORTEZA, Paula; POTENZA DAL MASETTO, Fernanda. **Los principales programas nacionales de protección social.** Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. Buenos Aires: CIPPEC, jul. 2010. (Documento de Trabajo, n. 45).

DRAIBE, Sônia. **O welfare state no Brasil:** características e perspectivas. Campinas: Unicamp, 1993. (Caderno de Pesquisa NEPP, n. 8).

_____. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, maio/ago. 2011.

DSD – DEPARTMENT OF SOCIAL DEVELOPMENT; SASSA – SOUTH AFRICAN SOCIAL SECURITY AGENCY; UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. **The South African child support grant impact assessment:** evidence from a survey of children, adolescents and their households. Pretoria: Unicef South Africa, 2012.

EDIGHEJI, Omano. Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges. *In*: EDIGHEJI, Omano (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa**. Cape Town: HSRC Press, 2010.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n. 24, set. 1991.

EVANS, Peter. **The capability enhancing developmental state:** concepts and national trajectories. Rio de Janeiro: Cede/UFF, Mar. 2011. (Discussion Paper, n. 63).

ILO – INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. Social protection floor in South Africa. **Ilo Report**, Jun. 2011.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. E.; CHAIBUB, P. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal**, v. 1, n. 17, 2009.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de bem-estar social na idade da razão**. A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

LEIBBRANDT, M. *et al.* **Trends in South African income distribution and poverty since the fall of Apartheid**. Washington: OECD Publishing, 2010. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 101).

LO VUOLO, Rubén. **Asignación por hijo**. Buenos Aires: CIEPP, nov. 2009. (Serie Análisis de Coyuntura, n. 21).

_____. **El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país**. Buenos Aires: CIEPP, marzo 2010a. (Documento de Trabajo, n. 75).

_____. **Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina – un análisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina**. Buenos Aires: CIEPP, agosto 2010b. (Documento de Trabajo, n. 76).

LUND, Francis. **Paradoxes of social policy reform in South Africa**. The Social Work Practitioner-Researcher, v. 20, n. 2, p. 137-153, 2008.

MTEySS – MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. **Trabajo y empleo en el bicentenario**: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010. Buenos Aires: MTEySS, sept. 2010.

NEFFA, Julio César. **El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)**. Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. Buenos Aires, 2008.

NGQULUNGA, Bongani. **Elusive equity**: democracy and the politics of social reform in South Africa after Apartheid. 2009. Dissertation (Ph.D.) – Department of Sociology, Brown University, Providence, May 2009.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. **From Bolsa Família to Brasil Sem Miséria**: a summary of Brazil's recent journey towards overcoming extreme poverty. Brasília: IPC, Nov. 2013a. (IPC One Page, n. 228).

_____. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013b.

PAUW, K.; MNCUBE, L. **Expanding the social security net in South Africa**: opportunities, challenges and constraints. Brazil: IPC; UNDP, 2007.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct. 1995.

REPETTO, Fabián; POTENZA DAL MASETTO, Fernanda. **Protección social en la Argentina**. Santiago: Cepal, sept. 2011. (Serie Políticas Sociales, n. 174).

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back. Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, Summer, 1982.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University Press, 1992.

WEIR, M.; ORLOFF, A.; SKOCPOL, T. (Ed.). **The politics of social policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

WOOLARD, I.; LEIBBRANDT, M. **The evolution and impact of unconditional cash transfers in South Africa**. Cape Town: School of Economics; University of Cape Town, 2010. (Saldru Working Paper, n. 51).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BICHIR, Renata. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 87, p. 114-129, 2010.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO, Jorge Abraão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família: 2003-2010**. Brasília: Ipea, 2010.

HALL, A. Brazil's Bolsa Família: a double-edged sword? **Development and change**, v. 39, issue 5, Sept. 2008.

MELO, Marcus André. O leviatã brasileiro e a esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. **RBCS**, v. 20, n. 58, jun. 2005.

CAPACIDADES ESTATAIS COMPARADAS: A CHINA E A REFORMA DO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO¹

Anna Jaguaribe

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento tecnológico entendido como promoção do conhecimento e *catching up* científico e tecnológico foi um objetivo central do processo de reforma e abertura na China desde os seus primórdios, estando presente em todos os planos governamentais desde 1978. Como aponta Wu Jinglian, um dos principais economistas que atuaram no processo de reformas: “o desenvolvimento econômico de um país tem dois grandes elementos propulsores: tecnologia e instituições” (Naughton, 2013, p. 33, tradução nossa).

A reforma do Sistema Nacional de Inovação (SNI) se inicia em 1985, com a reorganização das academias e dos institutos de pesquisa e com o Programa Torch, dedicado, sobretudo, ao conhecimento. A partir de 2004, o planejamento para ciência e tecnologia passa a ser mais detalhado, com metas que associam o desenvolvimento de novos campos do conhecimento e da pesquisa a setores industriais e, posteriormente, a setores industriais estratégicos.

O Plano de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento Tecnológico de 2006-2016 estipula treze megaprogramas na área de ciência e tecnologia, com metas de execução para cada área. Com o XII Plano Quinquenal (2011-2015), o desenvolvimento tecnológico – em particular, a capacidade de desenvolver tecnologias endógenas – passa a representar um objetivo estratégico para a transformação da China em uma economia de inovação. Importa observar que as políticas de fomento ao emparelhamento científico e tecnológico precedem e de certa forma dão direção para a formulação e a execução de políticas industriais setoriais (Xue, 2011).

Ao longo de todo o processo de reforma, permanece a preocupação estratégica em harmonizar os seguintes elementos: expansão do conhecimento; *catching up* industrial; posicionamento econômico-industrial nas fronteiras do conhecimento; e adaptação a mudanças nos ciclos econômicos nacionais e globais.

1. Este capítulo é uma versão modificada de Jaguaribe (2015).

As entrevistas com acadêmicos da Universidade Tsinghua e da Academia de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (Casted) conduzidas ao longo deste trabalho indicam que o programa de desenvolvimento de indústrias estratégicas é um objetivo mais estratégico do que econômico.

O planejamento da política tecnológica, tanto na sua formulação como na sua execução, tem características especiais. Distingue-se de políticas setoriais pela sua metodologia, abrangência, processo consultivo e variedade de atores que participam no processo e nas instâncias decisórias.

Os programas são também singulares pela magnitude dos recursos financeiros de que dispõem; pela coordenação das metas com as políticas macroeconômica, comercial e de investimento estrangeiro; e pela visão prospectiva sobre o papel da China na competição econômica global.

O planejamento para ciência e tecnologia é aprovado pelo Conselho de Estado. Seu processo consultivo passa por um dos grupos de liderança (*leading groups*) de mais alta representação, e as academias e os ministérios dedicados ao tema estão entre os órgãos mais capacitados do Estado. Nesse sentido, o estudo da evolução da política tecnológica oferece um microcosmo das mudanças institucionais que caracterizam as relações entre Estado e mercado na China hoje.

Este trabalho examina a evolução da política tecnológica chinesa do ponto de vista de seus objetivos, sua governança e sua visão de futuro. Propõe-se que a política tecnológica, no seu processo de reforma, foi se transformando em abrangência e complexidade, de modo a formar um paradigma de política técnico-industrial.

O SNI, que se constitui a partir de 1985, passa a funcionar com uma coerência própria entre objetivos, interesses, metas, regras e constante revisão de instrumentos de política, de modo a constituir um padrão de política, um *modus operandi* particular na relação entre Estado e mercado. O papel do Estado na política tecnológica se distingue por uma preocupação estratégica com o conhecimento, distinguindo-se das políticas de fomento à inovação por falhas de mercado. A política técnico-industrial na China se distingue também de outras experiências de *catching up* asiáticas. Diferencia-se pelos instrumentos de política que utiliza: o uso do investimento direto estrangeiro (IDE) na reforma de setores industriais; a particularidade do sistema financeiro, que privilegia as empresas de Estado; e o próprio processo de criação do mercado, que é igualmente impulsionado pelo Estado.

O trabalho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o SNI na China aponta que o Estado na China tem um papel especial na política de inovação. Isto ocorre em razão da fragilidade do sistema empresarial; de disparidades regionais na indústria; de distorções entre incentivos

à pesquisa e à inovação; e de maiores incertezas no que tange à legislação sobre a propriedade privada (OECD, 2007).

O que se argumenta neste trabalho é que a particularidade da China não está tanto na fragilidade de regras para a economia de mercado mas no fato de que o SNI se desenvolve concomitantemente com a expansão do mercado, ou seja, com o tecido empresarial. Igualmente importante, a política tecnológica responde a questionamentos sobre a perda de centralidade do país em ciência e tecnologia, em termos históricos. Nesse sentido, a ênfase na modernização científica e tecnológica antecede a política industrial. A importância atribuída à tecnologia cria, por sua vez, um ambiente propício para a coordenação entre políticas comerciais, de investimento e industriais. A China, porém, se distingue também por atrelar de forma particular a reforma de seu sistema econômico-industrial às grandes mudanças nas relações de produção, ocasionadas pela fragmentação da indústria eletroeletrônica, pela globalização da pesquisa e pela revolução na produção manufatureira.

Nesse sentido, o desafio que se coloca hoje para a política de inovação, passados mais de trinta anos do início do processo de reforma, está não tanto nas deficiências institucionais comumente atribuídas ao Estado, ainda que estas estejam presentes, mas na difícil tarefa de governar as escolhas e as contradições que necessariamente decorrem da passagem de um sistema de inovação baseado em políticas de *catching up* para uma economia da inovação.

2 EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES ESTADO-MERCADO NA CHINA: CONCEITOS E PARÂMETROS TEÓRICOS

No contexto deste estudo, o SNI é visto sob a ótica da evolução de capacidades estatais, entendidas como capacidades institucionais de formular, coordenar e executar objetivos de política tecnológica. Nesse sentido, o uso do conceito de capacidades estatais abarca tanto as burocracias e as instâncias de ação do Estado como a dinâmica de atuação política – isto é, a capacidade de se construírem espaços de coordenação e consenso (*policy spaces*) entre objetivos de médio e longo prazo e oportunidades nacionais e internacionais.

Ressalta-se a importância de criar coalizões de interesses ou consensos estruturados (Naughton e Chen, 2013) capazes de promover e rever metas políticas. Aponta-se igualmente para a capacidade de administrar conflitos por meio de uma visão de futuro e de articular o espaço político em torno da execução das metas. Parte-se do pressuposto de que a capacidade transformadora das políticas depende, em última instância, da relação entre a pertinência da política (objetivos e metas) e a governança do processo e das circunstâncias que a contextualizam (Rodrick e Hausmann, 2003).

A análise do processo de reformas na China tende a contrapor a visão sincrônica à visão diacrônica, privilegiando assim as falhas institucionais em um sistema quase em constante mutação. As análises sobre o desenvolvimento da China conduzidas pelo Banco Mundial são um bom exemplo desta visão (World Bank, 2012).

A crítica mais constante é dirigida ao funcionamento do mercado chinês e à precariedade do sistema de regras em definir as relações entre Estado e mercado e salvaguardar as atividades econômicas e a propriedade privada. A ausência ou parcialidade de regras a este respeito faria com que o empresariado chinês fosse volátil, o mercado pouco transparente, o sistema financeiro limitado e o crescimento industrial por demais associado à máquina de investimentos pública. Huang (2008) e Pettis (2013) apontam constantemente para as deficiências institucionais como sendo cruciais para a evolução do crescimento equilibrado chinês. Por trás destes argumentos está a ideia de que um capitalismo dirigido pelo alto e para fora limita os estímulos e os mecanismos de mercado propulsores das inovações.

A discrepância nas avaliações acerca dos sucessos econômicos e da fragilidade do mercado na China se explica em parte pela bagagem teórica associada às análises sobre modelos e variedades de capitalismo. Trata-se de esquemas teóricos que têm como etiologia histórica a evolução do Estado capitalista no Ocidente e, em particular, a forma como os espaços entre Estado e mercado se articulam com a evolução dos quadros de poder e legitimação nas sociedades ocidentais.

No Ocidente, a legitimidade e a autoridade do Estado e sua autonomia na implementação de políticas públicas são fruto da institucionalização de espaços distintos entre Estado e mercado. O conceito de firma e de gestão depende da delimitação destes espaços – delimitação ainda hoje imperfeita na China. Apesar da indeterminação jurídica que persiste sobre a propriedade privada, a China foi o país emergente que mais atraiu investimentos no final do século XX.

A singularidade da China já havia sido apontada por Weber, para quem o sistema de mandarinato, embora promovesse a meritocracia na administração pública, não garantia a independência da burocracia frente ao imperador e, como tal, não era apropriado para dar respaldo ao desenvolvimento capitalista.

Esse mesmo argumento se repete com relação ao papel do partido-Estado da China contemporânea. No contexto liberal clássico, o partido-Estado não pode oferecer a separação de poderes que requer uma sociedade de mercado capitalista. Nesse sentido, as críticas ao desenvolvimento da economia de mercado na China apontam para a fragilidade de instituições que permitam o desenvolvimento pleno do capitalismo de mercado. Visto por este prisma, a singularidade que faria da China um exemplo extremo de variedade de capitalismo está em uma evolução histórica distinta no desenvolvimento e na regulação do mercado. O processo de reforma, ainda em curso, mostra tentativas de regulamentar um arcabouço institucional que

incorpore e modernize práticas de mercado há muito existentes. A discrepância entre a ideia de governança por meio da lei, de um lado, e as práticas de socialização ou de uso do capital social, conhecido como *guanxi*, de outro, é um exemplo disso.

Sem embargo, como argumentam autores tão distintos como Arrigui (2007) e Kissinger (2012), a China foi desde sempre uma economia de mercado regional que se desenvolve de modo alternativo. A formação do Estado na Ásia assim como a evolução do mercado e do sistema tributário tanto precedem como se distinguem da evolução destes na Europa. Arrigui (2007) aponta que a relação Estado-mercado não necessariamente evolui na direção do capitalismo. Complexas redes mercantis prosperam na China desde a época Song, sob a proteção e à margem do império tributário, permitindo a evolução de carreiras paralelas entre a classe mercantil e o mandarinato, responsáveis pelo comércio e pela meritocracia na burocracia pública.

A partir de 1949, o novo Estado chinês remaneja vários tipos de capacidades estatais que se haviam desenvolvido com a ocupação japonesa e com o governo do Kuomintang. Cria-se, sob a égide do planejamento centralizado, novas competências e inúmeros ministérios setoriais organizados de forma vertical, que comandam atividades industriais e funções econômicas específicas. A partir de 1978, o desmantelamento da economia planificada e a expansão da economia de mercado levam a mudanças significativas na organização do Estado e na governança da relação entre Estado e mercado. Novas instâncias administrativas e financeiras são criadas com autonomia e jurisdição próprias. Procede-se a uma progressiva separação entre Estado e governo, ministérios setoriais e indústrias de Estado. Burocracias setoriais e funcionais são progressivamente substituídas por ministérios e órgãos de coordenação horizontal, possibilitando uma maior coordenação interministerial. O quadro 1 aponta para mudanças importantes em cada uma destas instâncias.

As regras de governança que comandam a relação entre Estado e mercado modificam-se com as diferentes etapas do processo de reforma. Conforme Naughton (1996), a reforma é um processo de crescimento para fora do plano. Nesse contexto, o fato econômico precede a adaptação institucional. As leis da empresa e as reformas do sistema financeiro e fiscal de 1994, sucedem a abertura do mercado. Da mesma forma, a reforma das estatais se inicia muito antes da criação, em 2003, do órgão destinado a controlá-las, a State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (Sasac). Estes exemplos apontam como a economia de mercado precede e depois instiga a mudança institucional.

As mudanças no aparelho do Estado, assim como nas regras de governança entre Estado e mercado, se processam dentro do marco político do partido-Estado. Na busca de novas capacidades e modalidades de governança para uma sociedade cada vez mais complexa, Estado e partido se transformam.

QUADRO 1
Mudanças institucionais (1978-2012)

	1978-1992	1992-2000	2000-2012
Estado	Abolição das estruturas de planejamento comandado. Transformação das empresas de aldeias e municípios. Criação de zonas de processamento de exportação.	Reforma do sistema financeiro e reforma fiscal. Reforma das estatais. Abertura ao IDE.	Reorganização dos ministérios. Criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR), responsável pela coordenação horizontal das reformas. Criação da Sasac, responsável pelas estatais.
Partido Comunista da China (PCC)	Evolução do quadro partidário. Separação entre lideranças políticas e militares.	Aumento dos quadros técnicos – tecnocracia partidária. Consolidação da liderança colegiada.	Abertura do PCC a várias representações políticas. Flexibilidade nas nomeações da nomenclatura política.
Governo	Planejamento estratégico com consultas amplas.	Lei da empresa. Reforma do sistema financeiro e tributário. Abertura ao IDE e estabelecimento de marco regulatório para os investimentos. Lei e regulação para o mercado de capitais, visando ao ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC).	Regulamentação do renminbi e progressiva regionalização. Aumento dos acordos regionais e inter-regionais. Expansão dos investimentos globais. Criação da zona de livre comércio de Xangai.

Elaboração da autora.

O governo propõe várias metas de reforma do Estado, por meio da criação de novos arranjos jurídico-institucionais que permitam maior flexibilidade de respostas às demandas de governança. Busca-se uma *governabilidade democrática*, definida como um sistema jurídico-administrativo eficiente. O PCC busca a profissionalização dos seus quadros, a fim de manter sua centralidade nas funções de governo (Florini, Lai e Tan, 2012). Tanto o Estado como o PCC se transformam com a reforma. O Estado se expande e se moderniza institucionalmente, separando suas instâncias administrativas. A separação das estatais dos ministérios setoriais e a conversão destas em grupos juridicamente autônomos é parte deste processo. O PCC, como indica Shambaugh (2009), se transforma por meio de um processo que é simultaneamente de profissionalização, expansão e atrofia.

3 AS SINGULARIDADES DO PROCESSO DE REFORMA E DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS

As transformações institucionais descritas na seção anterior explicam parcialmente as singularidades na relação entre Estado e mercado na China, mas são as escolhas econômicas feitas a cada passo da reforma que condicionam a evolução da organização do Estado.

Durante os últimos 35 anos, o produto interno bruto (PIB) da China cresceu em média 10% ao ano. A economia se transformou em um centro manufatureiro mundial, ponto final de uma cadeia de produção do complexo eletrônico. Entre os vários elementos que caracterizam este feito estão: planejamento estratégico de longo prazo; alta taxa de investimento e poupança; e sistema financeiro composto por bancos públicos que facilitam não somente as grandes inversões em infraestrutura mas igualmente o crédito das grandes estatais (Breznitz, 2011).

A literatura sobre o processo de reforma aponta para algumas características singulares que distinguem a China tanto das transições europeias do socialismo ao mercado como do processo de *catching up* dos Tigres Asiáticos (Anderson, 2011; Heilmann e Shi, 2013). As singularidades históricas do desenvolvimento do mercado na China, assim como o legado da economia comandada e a inexistência de um sistema financeiro apropriado, tornavam difícil para a China replicar a estratégia de modernização do Japão, da Coreia do Sul e de outros Tigres Asiáticos.

O exaustivo trabalho sobre inovação na China feito pela OCDE em colaboração com o Ministério de Ciência e Tecnologia da China (Most) em 2007 singulariza uma série de fatores que distinguem o modelo chinês do resto da Ásia: a forma como se deu a abertura internacional; as modalidades de uso do IDE; e a negociação que contrapõe transferência de tecnologia a acesso ao mercado (OECD, 2007). Aponta-se que o uso do IDE não foi uma opção motivada pela precariedade da poupança doméstica, mas uma estratégia de modernização tecnológica. As altas taxas de poupança e investimento, superiores à média asiática, se mantêm através de todo o processo de transformação produtiva.

A expansão da economia de mercado é feita concomitantemente com o esforço de emparelhamento científico e tecnológico. Isto implica que a criação de novas firmas no setor privado e a reestruturação do setor público ocorram simultaneamente ao processo de modernização, influenciando o regime de competição interna. As altas taxas de importação associadas ao processo de diversificação e *catching up* são equilibradas pelas exportações e pela transformação da China em centro manufatureiro global. A diversificação do setor produtivo que se inicia com a criação de zonas de exportação é seguida pela inserção da China em cadeias de produção global.

Esse complexo processo de abertura e reforma leva ao desenvolvimento de um setor industrial muito diferenciado, em que convivem vários tipos de propriedades: grandes estatais em setores estratégicos, controladas desde 2003 por uma comissão horizontal (a Sasac); vários tipos de empresas públicas; cooperativas; empresas privadas; *joint ventures*; e empresas estrangeiras.

O quadro 2 indica o perfil do setor industrial e a capacidade tecnológica e de pesquisa e desenvolvimento (P&D) das empresas em 2003.

QUADRO 2

Perfil do setor industrial e capacidade tecnológica e de P&D das empresas (2003)

Empresas	Instituições de ensino superior	Institutos de pesquisa
Das 22.276 grandes e médias empresas chinesas, 5.545 têm laboratórios de P&D.	Das 1.552 universidades chinesas, 678 desenvolvem atividades de P&D; e 87 têm laboratórios públicos.	Em 4.169 institutos de pesquisa funcionam 52 grandes laboratórios.
Das 248.813 pequenas empresas, 22.307 realizam atividades de P&D.	Em 49 parques tecnológicos universitários, estão abrigadas 4.100 empresas <i>start ups</i> .	
Estão em parques tecnológicos 32.857 empresas.		
Estão em incubadoras 27.285 empresas.		

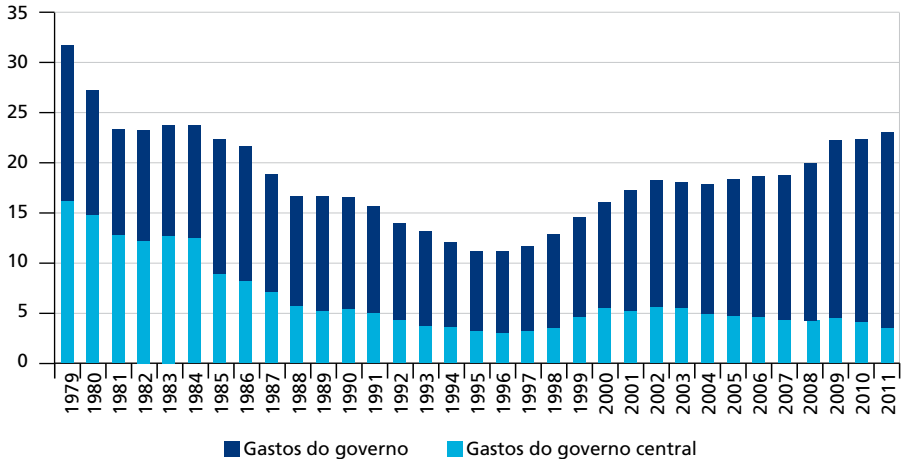
Fonte: OECD (2007, p. 30, box 2.1).

O setor industrial diverge em tamanho, como indicado no quadro 2, e também geograficamente. Coexistem dentro do país vários regimes industriais e tecnológicos: zonas de processamento de exportação, indústrias associadas a cadeias de produção global do setor eletroeletrônico, pequenas e médias empresas de alta tecnologia e setores mais tradicionais competindo no mercado interno por segmentos de mercado.

Não obstante o sistema constitucional da China seja unitário e não federal, os governos locais exercem grande autonomia nas decisões de investimento. Esta autonomia dos governos locais advém principalmente do controle de patrimônios de terra e privatizações de empresas estatais locais. Isso permite que se desenvolvam, nas várias partes da China, regimes de produção e de tecnologia diferenciados. O gráfico 1 exemplifica a importância das decisões regionais na economia chinesa.

GRÁFICO 1

Gastos centrais e locais em proporção ao produto nacional bruto (PNB) (1979-2011) (Em %)



Fonte: Naughton (2013).

O processo de abertura foi concebido em grande parte como um programa de *catching up*, e a política econômica foi desenhada tendo em consideração a necessidade de transferências, aquisições e grandes investimentos em tecnologia (Naughton, 1996; Hu, 2011). Nesse sentido, o crescimento da China se assemelha a outros processos de *catching up* asiáticos. Existem, porém, singularidades no modelo de crescimento chinês que trazem implicações diretas para o desenvolvimento tecnológico.

3.1 Implicações para a política tecnológica

O box 1 indica como a condução da política econômica, voltada para o crescimento, contribui para dar direção à política tecnológica e industrial.

BOX 1

Política econômica e industrial

- Crescimento puxado por investimentos possibilita financiamento de longo prazo para ciência e tecnologia.
- Empresas estatais são estruturantes no processo de investimento.
- Políticas de importação de tecnologia e baixas tarifas são garantidas pelas enormes exportações.
- O acesso ao mercado é negociado com prioridade para as tecnologias desejadas.
- Construção simultânea da economia de mercado e *catching up* tecnológico condicionam a competitividade no mercado interno e o desenvolvimento de padrões tecnológicos globais na produção.

Elaboração da autora.

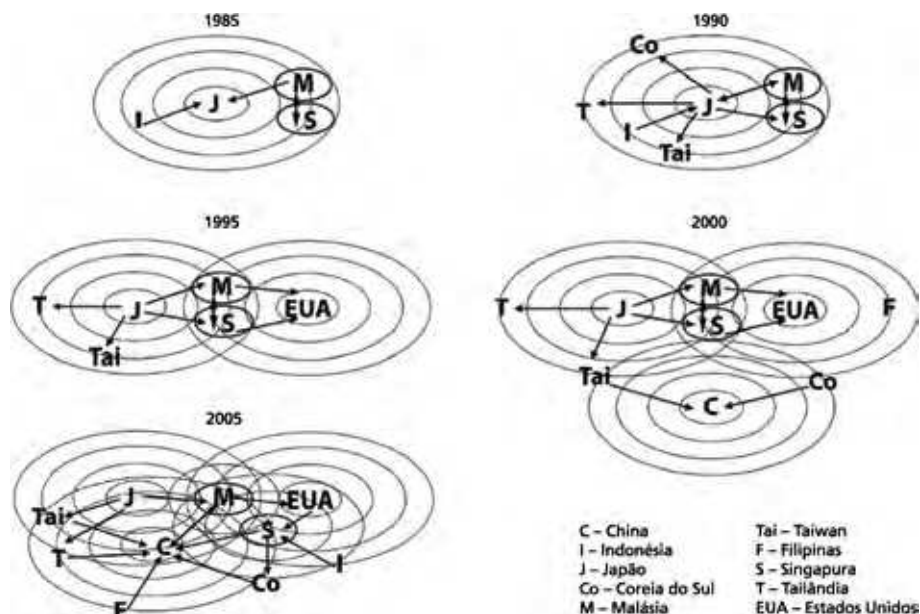
3.2 Globalização, reforma e acesso à tecnologia

A China dos anos 1950 beneficiou-se de um programa intenso de cooperação científica e tecnológica com a ex-União Soviética. A distensão das relações com os Estados Unidos em 1972 trouxe o beneplácito americano para a cooperação tecnológica com o Ocidente. A China, porém, que se reforma em 1978, já possuía um importante acervo de capacidades científicas, assim como uma reserva de mão de obra versátil e qualificada que facilitou a absorção do investimento estrangeiro e a predisposição da cooperação internacional.

O processo de abertura foi também beneficiado pela longa tradição de comércio regional, tendo sido a grande diáspora chinesa a primeira a participar no processo de globalização da economia da China. As zonas de processamento de exportação abertas por Deng Xiaoping no início das reformas situavam-se geograficamente em proximidade com as grandes diásporas de Hong Kong, Taiwan, Singapura e Malásia (Arrigui, 2007). A figura 1 mostra a evolução da China como centro manufatureiro e sua inserção nas cadeias produtivas da Ásia.

FIGURA 1

Evolução das cadeias produtivas na Ásia (1985-2005)



Fonte: WTO e IDE-JETRO (2011, p. 75).

Como evidenciado na figura 1, o processo de diversificação industrial se transforma em estratégia comercial global a partir do ingresso da China na OMC em 2001. Há um consenso no debate acadêmico na China de que o ingresso na OMC funcionou tanto como um mecanismo propulsor de reformas internas como uma estratégia internacional de proteção de longo prazo. O arcabouço legal da OMC, habilmente utilizado, não deixou de permitir à China combinar uma política de incentivo industrial (salários, preços e subsídios) com uma política agressiva de comercialização global.

Importa salientar que a política ativa de inserção na OMC não contradiz uma política comercial de acordos regionais e de aproximação com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean). Esta aproximação conduz à elaboração de múltiplos tratados de livre comércio e intensifica as relações de comércio e investimento entre China, Coreia do Sul, Taiwan e Japão. Este cenário de presença global da China e intenso comércio regional está, hoje, sendo posto em questão pela tentativa americana de negociar mega-acordos na área econômica do Pacífico e entre a União Europeia e os Estados Unidos.

A abertura econômica e a reforma do SNI coincidem com grandes transformações nas relações de produção global. A fragmentação da indústria

eletroeletrônica, a centralização do varejo e a progressiva globalização da P&D são elementos que modificam radicalmente o processo e as opções para a transferência de tecnologia e criam possibilidades antes inexistentes para o processo de *catching up*. A China posicionou-se de modo a participar ativamente destas aberturas internacionais (Breznitz, 2011).

4 QUADRO INSTITUCIONAL: PLANEJAMENTO E PROCESSO DECISÓRIO

A China de hoje tem mais anos de experimentação em reformas que de construção de socialismo. Neste longo processo de experimentação, que ainda continua, têm importância singular a forma como se desenvolve o planejamento e a dinâmica decisória que contrapõe planejamento e descentralização regional.

O planejamento estratégico na China é associado a uma grande flexibilidade de decisões em nível regional na execução das políticas. Este processo de descentralização de decisões faz com que a China tenha diversas zonas de produção que evoluem paralelamente, cada qual com suas relações e mercados de trabalho específicos às condições de produção local. Surgem, assim, paradigmas tecnológicos distintos e relações diferenciadas com a economia global. Soma-se a isso uma enorme diversidade de renda entre campo e cidade e entre zonas geográficas de produção, fazendo da China um palimpsesto de sistemas de produção.

Até o presente, o mercado de trabalho e o sistema de seguro social da China acompanham esta diversidade de sistemas produtivos. Isto é, garantias gerais são comuns a todos, mas o nível de benefícios sociais se distingue nas várias regiões e acompanha a distribuição geográfica da renda (Florini, Lai e Tan, 2012; World Bank, 2012).

Embora os setores estratégicos da economia estejam sob a égide de grandes empresas do Estado, a reforma teve uma grande abertura para os IDEs, que, em muitos casos, participaram do processo de reformas das estatais (Naughton, 1996; 2007).

O papel do investimento estrangeiro evoluiu gradualmente. Partiu-se de uma política de zonas abertas ao investimento estrangeiro e especializadas em exportação de bens de baixa intensidade tecnológica até se alcançar a inserção da produção eletroeletrônica em cadeias regionais. A zona de livre comércio de Xangai – que permite a troca em moedas locais e internacionais, uma experimentação na abertura de contas de capital aprovada pelo governo em 2013 – é o último exemplo de novas iniciativas.

A presença do Estado na economia e sua dinâmica regulatória evoluem com cada exercício de planejamento. O Estado centraliza, abre e volta a regular setores que considera estratégicos ao crescimento da economia e ao progresso tecnológico. Esta capacidade de calibrar as instituições, combinada com uma grande descentralização

na execução de políticas, faz com que a China pouco se enquadre nas tipologias desenvolvimentistas que opõem Estado e mercado. O país se aproxima mais de um modelo de capitalismo híbrido, em que os papéis do Estado e do mercado na formação do PNB estão em constante mutação.

4.1 Coalizão de interesses e formação de consensos: algumas hipóteses

A combinação de planejamento estratégico e autonomia regional deu origem a várias teses sobre falhas de governança no processo decisório chinês. Lieberthal e Oksenberg (1988), em um trabalho sobre política energética na China, formulam a hipótese de que o processo decisório se caracteriza, sobretudo, por um autoritarismo fragmentado.

O planejamento, com suas características de comando vertical, associadas à relativa autonomia decisória dos governos locais e à existência de múltiplas agências e intermediações burocráticas, em nível central e local, fariam com que o processo decisório fosse sempre fragmentado e negociado.

O sistema financeiro é um exemplo importante desse autoritarismo fragmentado. O controle público do sistema financeiro garante decisões de investimento, mas a fragmentação na implementação de políticas favorece a ocorrência de bolhas e a duplicação de produtos. O excesso de produção de painéis solares e as bolhas periódicas na construção civil são exemplos deste processo.

Breznitz (2011) desenvolve a hipótese de que a combinação entre descentralização e grandes investimentos estatais cria zonas de incertezas estruturais que favorecem a liberdade de decisões de investimento. Geram-se assim regimes tecnológicos distintos nas várias regiões do país, que são, no entanto, favoráveis à inovação secundária.

As associações entre IDE e governos locais em Pequim, Xangai e Shenzhen dão origem a regimes tecnológicos e de inovação distintos. Em Pequim, a presença de academias de ciência, grandes estatais e universidades favorece o desenvolvimento de inovações em parques industriais. Em Xangai, a parceria entre governo local e IDE favorece a criação de empresas privadas de alta densidade tecnológica. Finalmente, em Shenzhen, longe dos ditames das estatais e das universidades, se desenvolvem grandes marcas chinesas.

A incerteza estrutural, segundo Breznitz (2011), estimula o espírito de competitividade, a inserção global e o investimento em inovação, e faz da China o principal polo manufatureiro da Ásia, campeão de inovações secundárias.

Zeng e Williamson (2007), estudando o desempenho das firmas chinesas que competem no mercado global, apontam para outros fatores importantes. Segundo estes autores, as empresas chinesas, trabalhando em condições de grande competitividade no mercado interno, conseguem – devido à mão de obra qualificada a baixo preço

– reverter custos do processo de inovação, sendo assim capazes de produzir para o mercado interno e externo bens tecnologicamente competitivos a custo reduzido. Desse modo, por meio de inovações secundárias, as empresas chinesas desenvolvem estratégias de negócio diferenciadas que garantem nichos no mercado global.

Cria-se assim um “fordismo às avessas”: produzir mais barato para consumidores que recebem baixos salários. Este fenômeno, como aponta Castro (2011), muito beneficiou a emergente classe média de grandes países como Brasil e Índia.

A interpretação que atribui o crescimento da China ao planejamento e aos investimentos estatais é comumente contrastada pelo argumento de que foram, sobretudo, as condições estruturais da economia em 1978 – mão de obra, demanda reprimida e baixos custos de energia – que facilitaram o crescimento. Nesse contexto, o grande salto da China ocorre nos anos 1980, quando o espírito empresarial é liberado das amarras da economia planejada.

Para Huang (2008), teórico dessa corrente de pensamento, o dinamismo econômico da China advém da combinação de um espírito empreendedor único associado a fatores de produção excepcionais. Não seria o planejamento por si só, mas o espírito comercial, a educação, a boa mão de obra e as infraestruturas modernas que explicariam o sucesso do modelo chinês. A isto devemos agregar as oportunidades singulares da globalização dos anos 1990 (fragmentação da produção dos eletroeletrônicos, unificação do varejo e deslocamento da P&D). Dentro desta narrativa, a expansão do Estado no início do século XXI e a globalização das empresas chinesas são, em parte, um retrocesso em um processo de abertura ao mercado que potencializaria o financiamento à empresa privada e não a afirmação da empresa pública.

O binômio fatores estruturais e circunstâncias históricas não explica, porém, o sucesso em navegar no processo de reformas através de ciclos econômicos distintos; a sintonia entre políticas econômica, científica e tecnológica; e a capacidade de criar novos espaços políticos na economia global.

Os trabalhos de Naughton e Chen (2013) e Heilmann e Shi (2013) retomam a discussão sobre a importância do planejamento com novos argumentos. Propõe-se que o processo de planejamento modifica-se ao longo dos anos de reforma, tornando-se mais estratégico e consultivo ao mesmo tempo. O planejamento é igualmente reforçado por mudanças institucionais que aumentam a coordenação horizontal do governo. Para Naughton e Chen (2013) e Heilmann e Shi (2013), a China de hoje, especialmente na área da política tecnológica, se move por intermédio de consensos estruturados – acordos básicos sobre objetivos, meios e fins entre gestores diretamente envolvidos no processo decisório e executivo. Este consenso advém, em parte, da criação de grupos e de gerações intelectuais que se alternam entre academia, centros de pensamento e órgãos de planejamento.

Do ponto de vista formal, o processo de planejamento para a área de ciência e tecnologia inclui várias etapas, que visam aumentar a abrangência das metas; precisar os objetivos; identificar a combinação apropriada de instrumentos de política; e facilitar o processo decisório da liderança do governo.

Naughton (2013) identifica quatro estágios na formulação programática: *i)* consulta ampla com as comunidades acadêmicas e empresariais; *ii)* formulação de um documento programático; *iii)* crivo decisório; e *iv)* execução. Estas etapas levam, no entender desse autor, a um consenso sobre objetivos e métodos, criando rotinas institucionais e diminuindo lutas burocráticas pelo comando do processo.

Heilmann e Shi (2013) apontam para fatores histórico-políticos que complementam o conceito de consenso estruturado. Segundo os autores, a China, ao longo do processo de reforma, criou uma elite de técnicos de planejamento que, partindo de uma reflexão sobre a experiência japonesa de planificação, elaboram um novo paradigma interpretativo para a política industrial e tecnológica. Este grupo de pensadores chega a posições de comando na administração de Hu Jintao e formula políticas sob a égide de um paradigma comum.

A continuidade de propostas programáticas desde 2004 e, em particular, a sequência entre os megaprogramas de 2006 e o novo programa de indústrias estratégicas de 2011 aponta na direção deste novo paradigma. As entrevistas com as academias de ciência e as universidades confirmam igualmente a existência de um grupo de pesquisadores e gestores nas várias instâncias de formulação e decisão que compartilham o mesmo prisma interpretativo sobre as direções da política.

5 SNI: OBJETIVOS, ATORES E ESTRATÉGIAS

Os primeiros passos da reforma do SNI foram dados em 1985, com a reestruturação das academias científicas e com a política de incentivo a modernização das universidades.

O SNI hoje é composto por ministérios, academias, universidades, laboratórios públicos e laboratórios em estatais. O Conselho de Estado preside o SNI, e a ele estão submetidas todas as burocracias, assim como o grupo de liderança de ciência e tecnologia. Os grupos de liderança, uma particularidade do processo executivo chinês, se organizam em torno de objetivos estratégicos de reforma. Compõem-se em geral de personalidades centrais na chefia dos ministérios envolvidos e são presididos pelo primeiro-ministro. A função do grupo de liderança é tanto controlar a implementação de políticas como avaliar criticamente o percurso e facilitar o processo decisório sob o comando do partido-Estado.

A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR) atua como órgão horizontal de enlace entre ministérios e o Conselho de Estado, com autoridade

sobre os ministérios e as academias envolvidos na formulação e na execução dos planos. Os principais ministérios do sistema são: Finanças; Indústria; Most; e Tecnologia da Informação. As principais academias são: a Academia de Ciências (CAS); a Casted; e a Academia de Engenharia.

Nesse universo institucional, encontram-se universidades e parques tecnológicos que funcionam como parte de uma comunidade epistêmica. Há ainda uma diáspora científica que se estende pelo Pacífico, passando por Hong Kong, Taiwan, Austrália, Japão, Coreia do Sul e a costa leste dos Estados Unidos. A este universo incorpora-se a União Europeia – em especial, a Alemanha, com quem a China tem diálogos de inovação institucionalizados e exercícios de cenários futuros constantes.

Xue (2011, p. 14) identifica três grandes movimentos-objetivos na reforma do SNI: *i)* metade dos anos 1980 – reforma doméstica estimulada por exemplos externos; *ii)* final de 1990 – reforma associada à integração da China na economia global; e *iii)* a partir de 2006: integração global da economia capacitada pela reforma doméstica.

As políticas adotadas para este fim foram:

- mudanças significativas no modelo de trabalho dos institutos públicos de pesquisa, mediante cortes no financiamento às instituições, e alterações no sistema de alocação de prioridades, incentivos e avaliação de pesquisas;
- integração da produção científica na comunidade científica internacional;
- abertura das universidades ao exterior;
- estímulo à produção intelectual, à publicação de trabalhos e ao registro de patentes;
- incentivo científico às academias e garantia de financiamento;
- transformação de instituições de tecnologia aplicada em empresas e criação de parques tecnológicos e científicos associados a universidades;
- aumento nas matrículas e fortalecimento das universidades;
- criação de centros de P&D nas empresas estatais;
- estabelecimento de uma fundação para financiar a inovação em pequenas e médias empresas; e
- estímulo à criação de laboratórios de P&D em empresas multinacionais na China.

Segundo as estimativas de OECD (2007), em 2003, cerca de 1.050 centros de tecnologia aplicada foram transformados em empresas; em torno de 750 centros de P&D de empresas multinacionais foram criados; e as matrículas universitárias

passaram de 6,43 milhões em 1998 a 26,6 milhões em 2009. Na estimativa do Banco Mundial, a China terá uma população de diplomados em universidades de cerca de 300 milhões em 2030 (World Bank, 2012).

A tabela 1 indica as mudanças no financiamento de P&D por setores.

TABELA 1

Financiamento de P&D por tipo de instituição (1986-2001)

(Em %)

	1986	1997	2001
Indústria	35,3	42,9	60,4
Institutos de pesquisa	60,7	42,9	27,7
Universidades	4,0	12,1	9,8
Outros	0	2,1	2,1
Total	100	100	100

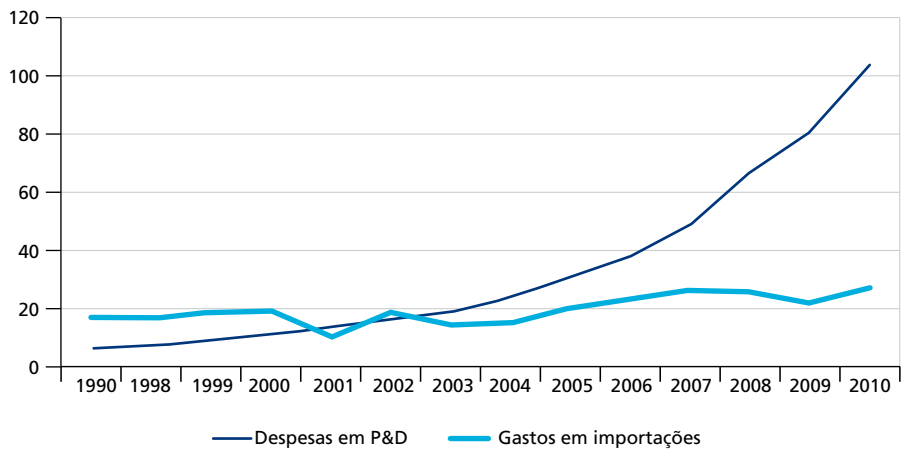
Fonte: Xue (2011, p. 16).

Elaboração da autora.

A reforma do SNI tinha como meta conduzir a China à fronteira da capacitação científica, mas igualmente contribuir para o fortalecimento das empresas e do setor industrial. Para tanto se fortaleceu a capacitação das indústrias estatais, incluindo a criação de laboratórios de P&D nas empresas. Promoveu-se a transformação gradual na pauta de exportações e a criação de campeãs e de novas marcas chinesas com capacidade de competir no mercado global. Fortificaram-se as estatais em áreas estratégicas e em seu posicionamento global, e trabalhou-se para interiorizar o valor das cadeias de produção, dando mais sustentabilidade a uma economia de inovação. O gráfico 2 mostra a decolagem dos gastos em P&D comparados com a compra de tecnologia – um indicativo desta estratégia de fortalecimento de uma economia do conhecimento.

Inicia-se agora na China um processo de avaliação das políticas descritas. Sem embargo, os ganhos já obtidos desde 1985 são inegáveis. A China muda radicalmente sua pauta de exportação e tem um aumento significativo na inovação associada à empresa. As universidades entram nas classificações globais de excelência, e o número de diplomados em disciplinas científicas cresce exponencialmente. A comparação com o Brasil nesse contexto é interessante. As tabelas 2, 3 e 4 revelam diferenças importantes na direção dos gastos em P&D, assim como na composição dos recursos humanos.

GRÁFICO 2
Gastos em P&D e importação de tecnologia (1990-2010)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Naughton (2013).

TABELA 2
China e Brasil: gastos em P&D em relação ao PIB e gastos em P&D (2000-2009)
(Em % do PIB)

	China (% do PIB)	Brasil (% do PIB)	China ¹ (% do PIB de 2000)	Brasil ¹ (% do PIB de 2000)	China/Brasil ²
2000	0,9	1,0	0,9	1,0	2,2
2001	1,0	1,0	1,1	1,1	2,4
2002	1,1	1,0	1,3	1,1	3,0
2003	1,1	1,0	1,6	1,1	3,6
2004	1,2	0,9	1,9	1,1	4,3
2005	1,3	1,0	2,4	1,2	4,7
2006	1,4	1,0	2,9	1,4	5,2
2007	1,4	1,1	3,5	1,7	5,2
2008	1,5	1,1	4,2	1,8	5,7
2009	1,7	1,2	5,1	1,9	6,5

Fonte: Iedi (2011).

Notas: ¹ Dados do gasto em P&D de cada ano, em dólares em paridade do poder de compra (PPC), em relação ao PIB de 2000.

² Relação entre os valores absolutos dos gastos em P&D da China e do Brasil, medidos em dólares de 2000.

TABELA 3

Brasil e China: concluintes de ensino superior e de pós-graduação, por área de estudo (2009)

	Brasil (números absolutos)	Brasil (%)	Brasil (por 10 mil habitantes)	China (números absolutos)	China (%)	China (por 10 mil habitantes)
Ensino superior – integral (A)	722.202	100,0	37,5	2.455.359	100,0	18,4
Ciências	64.291	8,9	3,3	264.494	10,8	2,0
Engenharia	38.826	5,4	2,0	763.635	31,1	5,7
Ensino superior – três anos (B)	104.726	100,0	5,4	2.855.664	100,0	21,4
Ciências	0	0,0	0,0	1.5543	0,1	0,0
Engenharia	16.601	15,9	0,9	1.154.793	40,4	8,6
Ensino superior (A + B)	826.928	100,0	43,0	5.311.023	100,0	39,7
Ciências	64.291	7,8	3,3	266.037	5,0	2,0
Engenharia	55.427	6,7	2,9	1.918.420	36,1	14,4
Doutores	11.368	100,0	0,5	48.658	100,0	0,4
Ciências	2.388	21,0	0,1	9.570	19,7	0,1
Engenharia	1.284	11,3	0,1	17.386	35,7	0,1
Mestres	38.800	100,0	1,9	322.615	100,0	2,4
Ciências	5.819	15,0	0,3	32.252	10,0	0,2
Engenharia	4.986	12,9	0,3	113.128	35,1	0,8

Fonte: NBS (2010); Inep (2009).

TABELA 4

Brasil e China: indicadores básicos dos sistemas de CT&I (diversos anos)

	Unidade	Ano	Brasil (A)	China (B)	B/A
Pessoal em atividade em P&D	Milhares	2008	128	1.965	15,4
Gastos totais em P&D	US\$ bilhões em PPC	2009	23,5	155,3	6,6
Gasto governamental em P&D	US\$ bilhões em PPC	2009	12,1	41,1	3,4
Gasto das empresas em P&D	US\$ bilhões em PPC	2009	11,4	114,2	10,0
Gastos totais em P&D/PIB – despesa interna bruta (2009)	%	2009	1,2	1,7	1,4
Saldo comercial da indústria de alta tecnologia ¹	US\$ bilhões	2009	-18,4	113,0	-
Saldo comercial da indústria de alta tecnologia ²	US\$ bilhões	2009	-30,9	67,0	-
Exportações de alta tecnologia/exportação de manufaturados	%		14,0	31,0	2,2
Doutorados concluídos	Números absolutos	2004	8.109	23.446	2,9
Doutorados concluídos	Números absolutos	2009	11.368	48.658	4,3
Matrículas na pós-graduação (ciências e engenharia)	Números absolutos	2009	51.745	643.078	12,4
Publicações (Thomson ISI)	Números absolutos	1981	1.949	1.204	0,6
Publicações (Thomson ISI)	Números absolutos	2009	32.100	118.108	3,7

(Continua)

(Continuação)

	Unidade	Ano	Brasil (A)	China (B)	B/A
Patentes registradas no United States Patent and Trademark Office (USPTO)	Números absolutos	1990	53	7	0,1
Patentes registradas no USPTO	Números absolutos	2009	464	6.879	14,8
População	Milhões de habitantes	2011	192,4	1.336,7	6,9
PIB	US\$ bilhões em PPC	2009	1.958,8	9.135,3	4,7

Fonte: IEDI (2011).

Notas: ¹ Informática, equipamentos de telecomunicações, instrumentos médicos e ópticos e aeronáutica.

² Informática, equipamentos de telecomunicações, instrumentos médicos e ópticos, aeronáutica e indústria química (inclusive farmacêutica).

Tanto o Brasil como a China se posicionam para enfrentar novos desafios na reorganização das relações econômicas internacionais. Para a China, persistem desafios advindos do próprio processo de reforma.

A ênfase na criação de empresas deixa desguarnecida a política científica. A P&D na China é hoje fortemente concentrada em desenvolvimento, o que explica o grande sucesso das inovações secundárias. Os megaprogramas que se iniciam em 2006 buscam, em parte, equilibrar essa tendência. As políticas adotadas são, no entender de vários analistas, excessivamente de cima para baixo, centradas em problemas de oferta, e dão pouca importância às inovações organizacionais e ao estímulo à demanda.

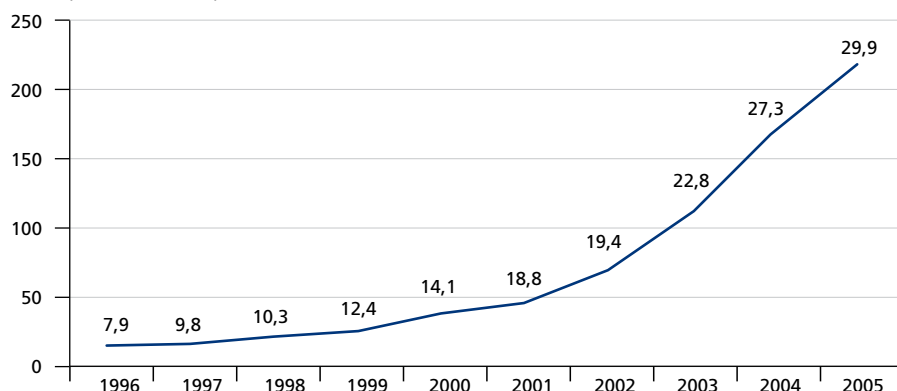
As empresas chinesas tiveram até agora pouco sucesso na criação de grandes marcas globais, embora as grandes estatais da China, sobretudo, nos setores de infraestrutura, comunicações e *commodities*, ocupem posições globais relevantes. Persistem problemas de governança corporativa nos setores estatais, que se tornam mais significativos à medida que a proteção natural que recebem do setor financeiro e o baixo custo energético diminuem, como proposto no último congresso do PCC. As empresas com base tecnológica na China são, com raras exceções, de pequeno e médio porte, e o sistema financeiro público vigente não as favorece. Os gráficos 3 e 4 indicam tanto os sucessos como os desafios na produção tecnológica.

As deficiências mencionadas já começam a ser aparentes em meados de 2004. Inicia-se, então, na academia e entre gestores públicos e privados, um novo debate sobre capacitação. Estima-se que as capacidades adquiridas para inovação secundária e absorção de transferência de tecnologia não são bases suficientes para um desenvolvimento econômico sustentável.

GRÁFICO 3

Evolução das exportações de alta tecnologia (1996-2005)

(Em US\$ bilhões)

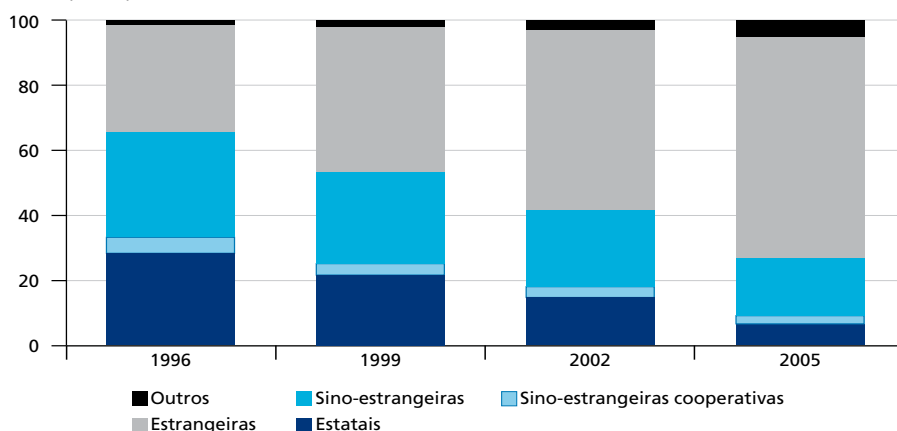


Fonte: OECD (2007).

GRÁFICO 4

Exportação de alta tecnologia por tipo de empresa (1996-2005)

(Em %)



Fonte: OECD (2007).

5.1 Os megaprogramas e as indústrias estratégicas

A porcentagem de valor adicional que a China incorpora na sua participação em cadeias globais de produção de eletroeletrônicos é baixa, e as empresas que exportam são primordialmente filiais de multinacionais. Essa discussão, central à formulação do Plano de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento Tecnológico de 2006-2016, leva a uma importante mudança de rota na política: a ênfase na inovação endógena.

Inovação endógena é, no entendimento da academia, tanto a capacidade de gerar inovações primárias como a capacidade de resolver problemas tecnológicos autóctones. A poluição da cidade de Pequim e a precariedade da estrutura hídrica na China (e seu impacto na agricultura) seriam dois problemas autóctones em causa. Inovação endógena, nessa perspectiva, é um conceito estratégico antes de ser um objetivo econômico ou mesmo tecnológico.

O Plano de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento Tecnológico de 2006-2016 e o XII Plano Quinquenal de 2011-2015 são simbólicos dos novos propósitos da política. Os treze megaprogramas que representam o foco destes dois planos estão listados no box 2.

BOX 2

Os treze megaprogramas

1. Dispositivos eletrônicos, chips genéricos de última geração e *softwares* básicos.
2. Tecnologia de fabricação de circuitos integrados em escala supergrande e técnicas associadas.
3. Nova geração da banda larga sem fio e comunicação móvel.
4. Comando numérico aplicado às máquinas-ferramenta e manufatura de equipamentos de última geração.
5. Desenvolvimento de grandes campos de petróleo, gás e gás metano no leito de carvão.
6. Reatores avançados de água pressurizada.
7. Reatores nucleares de alta temperatura refrigerada.
8. Controle e tratamento de contaminação da água.
9. Novas variedades geneticamente modificadas.
10. Principais novas drogas.
11. Grandes aeronaves.
12. Sistema de observação da Terra em alta resolução.
13. Voos tripulados e exploração lunar.

Fonte: Plano de Médio e Longo Prazo para C&T 2006-2016/Most.
Elaboração da autora.

Os megaprogramas têm como objetivo principal propiciar conquistas e preencher lacunas tecnológicas, de modo a atingir a fronteira global nos campos selecionados.

O XII Plano de 2011 avança na mesma direção, privilegiando campos industriais em que empresas chinesas devem prosperar para atingir a fronteira. As indústrias emergentes estratégicas são:

- novas tecnologias de informação;
- proteção ambiental e poupança energética;
- indústrias biológicas;
- equipamentos de alta tecnologia;
- novas energias;
- novos materiais; e
- veículos de energia alternativa.

Como evidenciado, tanto os megaprogramas como as indústrias estratégicas têm como propósito atingir as fronteiras tecnológicas nas quais a China, até agora, participa de maneira secundária. Juntos, os megaprogramas e as indústrias estratégicas representam um enorme leque de capacitações. Em quase todos os aspectos, o programa é único: abrangência, volume de recursos, estratégia e forma de organização.

A inovação tecnológica é desde sempre uma área em que o apoio de financiamentos públicos tanto civil como militar é constante. Nos Estados Unidos, os programas de apoio à inovação são inúmeros e evoluem em complexidade desde a Segunda Guerra. Existem múltiplas combinações e possibilidades de financiamentos públicos e de *venture capital* privado. Nos Estados Unidos, esta rede de financiamentos, combinada com o programa de compras e de licitações dos vários órgãos e instituições associados à segurança e à defesa, cria o que Linda Weiss intitula de modelo segurança tecnológica (Weiss, 2014).

Diversamente do modelo americano, o modelo chinês se distingue pela abrangência (número de áreas); forma simultânea pela qual todas as áreas são financiadas; e dimensão pública e civil do financiamento e da coordenação. A política de inovação chinesa incorpora tanto os instrumentos clássicos de oferta como os elementos de administração da demanda. Os programas são desenhados não só para potencializar o conhecimento e o desenvolvimento empresarial mas também para fazer bom uso dos mecanismos de coordenação e controle do Estado. Isto é, claramente, o caso das telecomunicações, mas será também cada vez mais o caso da saúde e dos transportes, que ganham espaço à medida que a economia de serviços cresce.

Utiliza-se uma vasta gama de instrumentos de estímulo além do financiamento direto à pesquisa: compras estatais, incentivos fiscais e linhas de crédito. O programa foi concebido igualmente para potencializar certas características da estrutura industrial – os investimentos das estatais e suas áreas de atuação, os parques tecnológicos, as empresas universitárias e as pequenas e médias empresas que competem nos setores de alta tecnologia.

Embora ainda sem definições administrativas exatas, as novas decisões do XVIII Congresso do PCC relativas à expansão do sistema financeiro vão abrir um novo leque de oportunidades de crédito para as pequenas e médias empresas, aumentando assim os vínculos do programa de inovação com o mercado.

As experiências japonesas e sul-coreanas de modernização industrial foram, e continuam sendo, importantes espelhos para a China, apesar da evolução particular das empresas na China. No Japão e na Coreia do Sul, existiam empresas nacionais a serem desenvolvidas e estimuladas com o esforço de *catching up*, e serão as empresas a guiar de certa forma a arquitetura financeira. As reformas na China, que ainda evoluem, criam empresas e estruturas financeiras simultaneamente, com todos os percalços e descompassos que esta simultaneidade implica.

6 DESAFIOS FUTUROS

Sanjay Lall discutiu ao longo de sua obra que o processo de *catching up* industrial dificilmente leva, ao mesmo tempo, à criação de capacidades tecnológicas autônomas (Lall, 1996). Coreia do Sul e Taiwan seriam exceções a esta regra. A China, combinando planejamento estratégico, controle estatal do investimento e abertura ao investimento estrangeiro, logra parcialmente o improvável de Lall.

O sucesso dos programas chineses com respeito às metas traçadas é evidente, assim como é crescente a percepção de que a China tem um novo paradigma de política industrial e tecnológica. Central neste modelo é o planejamento estratégico abrangente e consultivo, bem como a coordenação ministerial horizontal. Eles fazem com que consensos estruturados guiem a política.

O êxito desta política desmistifica em parte a controvérsia sobre a precariedade institucional do capitalismo chinês. Além do êxito econômico, a China está se revelando bem-sucedida na busca de um modelo de política pública. Mas qual serão as características futuras deste modelo? A pergunta que se coloca é se as habilidades e vantagens construídas neste processo de *catching up* terão a mesma importância para a nova fase da globalização.

É evidente que as condições internacionais e nacionais para o exercício das políticas hoje são muito distintas das fases iniciais da reforma. Do ponto de vista internacional, após a crise de 2008 e a diminuição da demanda global, novos desafios para o crescimento sustentado se apresentam. Cresce a competição por vantagens comerciais e aumentam igualmente os conflitos de governança internacional nas áreas econômica e política. O novo impulso americano para a criação de acordos inter-regionais de comércio – Parceria Trans-Pacífico (TPP) e acordo Estados Unidos-União Europeia – tende a diminuir a importância da OMC e dos foros em que a China se organizou para participar e nos quais o Brasil participa ativamente.

A política de globalização das empresas chinesas, assim como a política de compras exteriores e de grandes investimentos fora da China, vem se demonstrando mais complexa do que foi antecipada. O número de grandes marcas chinesas continua limitado, e o investimento chinês vem encontrando barreiras de entrada nas economias centrais. Algumas exceções são grandes empresas estatais nas áreas de telecomunicações (Huawei e Zte), informática (Lenovo), bens de consumo (Haier e Gree) e infraestrutura (State Grid).

Do ponto de vista nacional, as medidas para reequilibrar a economia e diminuir o peso dos investimentos no PIB colocam sem dúvida um ônus para uma política tecnológica expansiva. As decisões do XVIII Congresso do PCC anunciadas em 12 de novembro de 2012 confirmam uma nova direção para a economia, com

uma diminuição nas vantagens relativas (financeiras e tarifárias) ao setor estatal e um maior espaço de financiamento para o setor produtivo privado.

Pode-se questionar igualmente a eficiência de instrumentos de política excessivamente *top down*, diante do aumento de escolhas que não podem ser resumidas a situações *win-win*. A crescente complexidade do setor industrial e do setor financeiro – e, com ela, o aumento de conflitos e de contraposições de interesse entre setores e firmas – sem dúvida será um teste de coordenação para o sistema de governança interna. O consenso estruturado que vem guiando a política terá também que se contrapor às dinâmicas contraditórias entre os setores públicos e privados e às modalidades de acesso ao crédito.

Cabe ainda indagar sobre a direção das escolhas de política. O planejamento na China indica metas setoriais e aponta para caminhos tecnológicos específicos. A política de padrões tecnológicos nacionais como forma de se aproximar da fronteira tecnológica é um exemplo. Na atual transição, as escolhas de caminhos a percorrer são mais complexas; os atores, variados e mais independentes; e as perspectivas e os caminhos tecnológicos, mais incertos. Novas demandas de conhecimento e gestão se apresentam, distintas das fases de *catching up*. Serão as políticas econômicas e de inovação conciliáveis como no passado? Quais as implicações do conceito de tecnologia endógena para o tecido industrial atual?

A busca de um equilíbrio entre crescimento e reforma, mudança e estabilidade perpassa todo o esforço de transformação da China nos últimos trinta anos. Os novos desafios que se apresentam parecem demandar novas respostas.

Crescem as demandas por política de ordem social, sem modelos evidentes de *catching up*. Isto é claro tanto no campo da sustentabilidade como na educação e na organização das cidades. Abre-se um novo flanco de possibilidades de associar política tecnológica a mudança social. Resta saber se os caminhos escolhidos levarão a políticas que estimulem respostas ambiciosas a problemas autóctones.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. As revoluções russa e chinesa. **Serrote**, n. 5, 2011.
- ARRIGUI, G. **Adam Smith em Pequim**. São Paulo: Boitempo 2007.
- BREZNITZ, D. **Run of the Red Queen**: government, innovation, globalization, and economic growth in China. New Haven: Yale University Press, 2011.
- CASTRO, A. B. **O inconformista**. Brasília: Ipea, 2011.
- FLORINI, A.; LAI, H.; TAN, Y. **China experiments**: from local innovations to national reform. Washington: Brookings Institute, 2012.

HEILMANN, S.; SHI, L. **The rise of industrial policy in China**. Cambridge, United States: Harvard Yenching Institute, 2013.

HU, A. **China in 2020: a new type of superpower**. Washington: Brookings Institution Press, 2011.

HUANG, Y. **Capitalism with Chinese characteristics**. Cambridge, England: Cambridge University Press 2008.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Uma comparação entre a agenda de inovação da China e do Brasil. **Carta Iedi**, n. 492, nov. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/cartaiedi492>>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2009**. Brasília: Inep, 2009.

JAGUARIBE, A. **Capacidades estatais comparadas: China e a reforma do Sistema Nacional de Inovações**. Brasília: Ipea, abr. 2015. (Texto para Discussão, n. 2085). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2085.pdf>.

KISSINGER, H. **On China**. New York: Penguin Books, 2012.

LALL, S. **Learning from the Asian Tigers**. London: Macmillan, 1996.

LIEBERTHAL, K.; OKSENBERG, M. **Policy making in China: leaders, structures, and processes**. Princeton: Princeton University Press, 1988. 445 p.

NAUGHTON, B. **Growing out of the plan**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1996.

_____. **The Chinese economy: transition and growth**. Cambridge, United States: MIT Press, 2007.

_____. **Wu Jinglian: voice of reform in China**. Cambridge, United States: MIT Press, 2013.

NAUGHTON, B.; CHEN, L. **The emergence of Chinese techno-industrial policy**. Rio de Janeiro: INCT/PPED, 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/qegnz2m>>.

NBS – NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China Statistical Yearbook**. Beijing: NBS, 2010. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexeh.htm>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **China Science and Technology Report 2007**. Paris: OECD; Most, 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/inno/39177453.pdf>>.

PETTIS, M. **Avoiding the fall**: China's economic restructuring. Washington: Carnegie, 2013.

RODRICK, D.; HAUSMANN, R. Development as a discovery process. **Journal of Economic Development**, v. 72, p. 603-633, 2003.

SHAMBAUGH, D. **China's Communist Party**. Washington: W Wilson Press, 2009.

WEISS, L. **America Inc.?** Ithaca: Cornell University Press, 2014.

WORLD BANK. **China 2030**: building a modern, harmonious, and creative society. Washington: World Bank, 2012.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION; IDE-JETRO – INSTITUTE OF DEVELOPING ECONOMIES. **Trade patterns and global value chains in East Asia**: from trade in goods to trade in tasks. Geneva: WTO, 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/wto-idejetro>>.

XUE, L. Domestic reform and global integration: the evolution of China's innovation system and prospects for future developments. Painel apresentado no seminário Brasil-China no Reordenamento das Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 16-17 jun. 2011. Rio de Janeiro: Funag; Ibrach, 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/p28tstw>>.

ZENG, M.; WILLIAMSON, P. **Dragons at your door**: how Chinese cost innovation is disrupting global competition. Boston: Harvard Business School Press, 2007.

POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO EM FACE DOS DESAFIOS DO SÉCULO XXI: INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS VOLTADAS PARA A AMPLIAÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR E O APOIO ÀS MULTINACIONAIS BRASILEIRAS

Maria Antonieta Leopoldi

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa as mudanças no formato do capitalismo brasileiro nas duas últimas décadas, apontando para algumas de suas transformações, bem como para as mudanças no meio empresarial do país. Toma como unidade de análise as políticas de desenvolvimento voltadas para a internacionalização da economia, que envolvem diversas agências e ministérios, tornando-se parte da agenda da política externa e da diplomacia brasileiras. Mostra como a agenda das últimas décadas tem como objetivo a inserção do país na economia internacional por meio de uma ação efetiva do Estado.

Num âmbito mais restrito, este trabalho examina as ofensivas para a expansão do comércio exterior brasileiro nas duas últimas décadas, assim como as políticas de suporte ao fortalecimento e à internacionalização de empresas multinacionais brasileiras. Busca-se também identificar as agências governamentais ligadas a esse projeto de inserção internacional “ativa” dentro do Estado e as arenas criadas para a integração entre burocracia, empresariado, trabalhadores, políticos, acadêmicos e consultores. Todos estes setores se integram ao processo de inserção internacional do país, por meio das coalizões de apoio à internacionalização da economia. Como veremos, essas coalizões podem acontecer em arenas do Estado (fóruns, câmaras empresariais e conselhos) e também no mercado.

2 MUDANÇAS NA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL

São muitos os fatores que contribuem para as modificações na atuação do Estado nas duas últimas décadas: as grandes transformações nas estruturas de produção; as tendências à liberalização comercial que se contrapõem ao protecionismo de países desenvolvidos; a dispersão da indústria pelos países do Sul; a mobilidade de capital; e a economia do conhecimento, que viabilizou a revolução nas telecomunicações e na informática. A união supranacional dos Estados europeus, bem como a

formação de outros blocos econômicos tornam essencial para a ação do Estado unir a agenda da economia com a da diplomacia, de modo que as políticas domésticas se tornem parte de uma ação internacional a ela associada (Strange, 2002). Como veremos adiante, podemos falar em duas formas de diplomacia nesta conjuntura: a diplomacia Estado-empresa e a diplomacia empresa-empresa (Strange, 2002).

Nossa abordagem encara o processo de internacionalização como um movimento simultâneo de *resposta* às pressões externas para a liberalização e a internacionalização das economias de países em desenvolvimento e de *escolha* do governo e da sociedade sobre a direção e o ritmo desta internacionalização.¹ Nesta escolha residem o grau de dependência que a economia que se internacionaliza vai manter com o exterior e a opção dos ganhadores e dos perdedores neste processo. Os fatores externos que impactam profundamente a economia brasileira desde os anos 1990 consistem nas proposições do Consenso de Washington para as reformas econômicas e sociais do Brasil, nas diversas crises internacionais das duas últimas décadas e na emergência da China no contexto econômico internacional.

3 MARCOS TEÓRICOS E TESES DO TRABALHO

3.1 Institucionalismo

Este capítulo tem uma perspectiva institucionalista (vertente institucionalista histórica) e chama a atenção para a importância de se estudarem as instituições e suas trajetórias a fim de entender as mudanças no capitalismo brasileiro. É dentro das instituições que se dá o embate entre diferentes interesses, e que se definem os caminhos para o capitalismo em construção, especialmente em conjunturas de crise e mudança de paradigma.

Entre as instituições estudadas, estão as empresas no Brasil e sua interação com o Estado, com a economia internacional e com o mundo das finanças. Buscamos entender também as mudanças no interior do Estado, por meio da reestruturação e da criação de agências estratégicas para formular e implementar políticas de internacionalização. Os elos entre o empresariado brasileiro, as empresas estrangeiras já instaladas no país ou com interesse em atuar nele e seus respectivos governos são também objeto de nossa análise.

3.2 Papel do Estado e da coalizão de interesses nas transformações do capitalismo brasileiro

Desde os anos 1990, a agenda doméstica do Estado brasileiro se confunde com a agenda internacional, impactando, assim, as instituições estatais. Estas necessitam

1. Robert Boyer (2005, p. 523) afirma que a maneira como uma economia nacional se insere no sistema internacional resulta muito mais de uma *escolha política* do que do *legado* de sua inserção na divisão internacional do trabalho.

atuar de forma coordenada, conciliando, em cada arena ministerial, partidária e legislativa, as matérias de âmbito local e nacional com as de âmbito internacional. Articulando-se com setores empresariais e políticos, o Estado brasileiro foi o arquiteto das reformas econômicas e sociais dos anos 1990, delimitando o ritmo, a profundidade e a amplitude das mudanças econômicas no mercado e no interior do Estado. Como afirmou o cientista político Jerome Sgard, o processo de liberalização nos países emergentes foi também um processo de construção do Estado (*state building*) (Sgard, 2008, p. 36; Weiss, 2006).

É importante ressaltar que estas mudanças que se dão a partir de 1990 não foram o legado de presidentes brasileiros, nem de blocos neoliberais nos partidos e no Congresso, nem de uma pressão inevitável de conjunturas internacionais. O ponto de partida da grande mudança brasileira pós-1990 foram as eleições presidenciais de 1989. Nestas, os políticos que se destacaram por sua atuação no processo de transição para a democracia brasileira ficaram para trás já no primeiro turno, deixando para o momento final o embate entre duas propostas de mudança: a coalizão de apoio ao candidato Luiz Inácio Lula da Silva e a coalizão de apoio a Fernando Collor. O próprio Mário Covas, senador do Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB) que se candidatou a presidente em 1989 e vislumbrou, em seu discurso de despedida do Congresso em 1989, que o Brasil precisava de um “choque de capitalismo”, não foi para a disputa no segundo turno.

A partir das eleições de 1989 e do governo Collor, que emerge delas, ganha força no país a coalizão dos empresários, economistas e políticos voltados para as reformas do mercado, para o ajuste fiscal e para a internacionalização da economia, que levarão o capitalismo a uma nova fase no país. Experimentos neoliberais em andamento na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, bem como ideias neoliberais de comunidades epistêmicas de economistas nas universidades norte-americanas e nas agências multilaterais que formularam o Consenso de Washington serviram como guias para as mudanças instituídas no Brasil. Tal reorientação da economia, ainda que iniciada pela Presidência, sempre contou com o aval do Congresso brasileiro, na forma de emendas constitucionais ou de leis ordinárias. Nesse sentido, entende-se que o processo de liberalização e internacionalização no país foi conduzido pelo Estado, com base em uma coalizão política.

No plano internacional, é preciso levar em conta a série de crises dos anos 1990 em diversas partes do mundo, que contagiou a economia brasileira, tornando-a vulnerável, tendo em vista que era muito dependente dos fluxos de capital financeiro internacional e das orientações de agências como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Em várias circunstâncias, as crises externas desse período (México em 1994, Ásia em 1997 e Rússia em 1998) explicam, por meio dos profundos impactos que trazem para a economia doméstica, a aceleração de

mudanças votadas por um Congresso pressionado pelo Executivo a aprovar medidas que representavam contrapartidas para empréstimos do FMI.²

3.3 Reposicionamento do Estado brasileiro

O Estado brasileiro não diminui sua presença na economia como resultado das reformas dos anos 1990, mas se reposiciona na conjuntura pós-privatização, fazendo uso de novas e antigas instituições, do sistema legal, dos controles regulatórios, entre outros instrumentos. As reformas do período não levam, portanto, a uma transferência de empresas do Estado para o setor privado por meio da privatização. As empresas que resultam das privatizações têm um alto nível de complexidade na sua constituição patrimonial e societária e nas regras que passam a regê-las. Fundos de investimento nacionais e estrangeiros, bancos privados, grandes fundos de pensão de empresas estatais,³ BNDES Participações (BNDESPAR), todas essas novas formas de investimento passam a compor o sistema de propriedade das respectivas empresas. Por sua vez, as grandes obras públicas não têm mais o Estado como único patrocinador. Elas são planejadas a partir de grandes consórcios de empresas – uma mistura de empresas de engenharia, indústria pesada, bancos, fundos de pensão e investimentos ao lado de empresas estatais. Estes consórcios operam segundo novas normas jurídicas complexas, embasadas na legislação das parcerias público-privadas (PPPs) e das sociedades de propósito específico, entre outras regulamentações (Lazarini e Furtado, 2000, p. 38; Lazarini, 2011). Não se trata, portanto, de uma transferência de propriedade do setor público para o setor privado. O processo de privatização se dá em uma fase do capitalismo em que fundos financeiros (públicos ou privados) se fazem presentes no sistema patrimonial de empreendimentos urbanos e rurais. As empresas que surgem após a privatização estão imersas neste processo de financeirização, do qual fazem parte os fundos de pensão das estatais e o BNDESPAR.

3.4 Mudanças na política econômica brasileira com vistas à internacionalização da economia

Além de a interdependência entre a agenda doméstica e a internacional repercutir na ação do Estado (Putnam, 1993; Hobson, 2002), nota-se, nas últimas décadas, um maior envolvimento da Presidência e de alguns ministérios estratégicos com as políticas econômicas externas. O Executivo brasileiro vai se tornando mais ativo no incentivo a negociações comerciais, com vistas a dinamizar o comércio exterior,

2. Lembramos como exemplos o Pacote Fiscal 51, do final de 1997, que responde ao contágio da crise asiática no país, e a reforma da previdência (Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998), votada em meio à turbulência gerada pela justaposição da crise externa de 1998 com a crise do real, na segunda metade do mesmo ano, a qual se resolveu com um empréstimo de US\$ 40 bilhões vindos do FMI (Weber, 2004).

3. Como a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) e a Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros).

a saída de empresas brasileiras para outros países, bem como a vinda de empresas estrangeiras para o país. Para tanto, incentiva a criação de regras e instituições que motivam as empresas brasileiras a operar no exterior.

Em decorrência do fortalecimento da função do presidente brasileiro na formulação da política econômica externa, observa-se a implementação do que Susan Strange apontou como uma característica da era de internacionalização: a presença cada vez mais significativa da diplomacia presidencial, com o presidente envolvendo-se mais intensamente nas questões econômicas internacionais ao lado do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Também se fortalece a diplomacia Estado-empresa: dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Estado brasileiro defende o interesse de setores econômicos e/ou de empresas brasileiras, e os diplomatas brasileiros atuam nos painéis de controvérsia da organização em conjunto com as empresas e os representantes setoriais envolvidos em embates de comércio exterior (Strange, 2002; Thorstensen, 2011; Ferreira, 2004).

3.5 Fortalecimento da capacidade do Estado e criação de novas arenas decisórias

A capacidade estatal é aqui entendida como a ação do Estado para levar a termo sua agenda, em coordenação com setores da sociedade e do mercado afetados por esta agenda. Essa é a ideia contida no conceito de burocracia governamental inserida (*embedded*), trabalhado por Peter Evans (2004), que vê o Estado contemporâneo atuante em três dimensões: *i*) criando e mantendo uma burocracia especializada e dotada de transparência e *accountability*; *ii*) relacionando-se com os setores econômicos de forma a “ouvir o mercado” por meio de canais que viabilizem o diálogo; e *iii*) nutrindo uma comunicação aberta com a sociedade por intermédio de movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) etc. Evans sustenta que a burocracia governamental mantém uma autonomia relativa em relação aos grupos de apoio e aos de veto, mas não age insulada, desligada das pressões e dos interesses econômicos (Evans, 2004; 2008; Skocpol, 1985; Souza, 2012).

A noção de capacidade estatal envolve a capacidade de ação do Executivo e de sua burocracia, a ação legislativa do Congresso, a atuação das agências voltadas para políticas de internacionalização, a criação de marcos regulatórios e instituições de regulação, e a formação de arenas de diálogo com interesses de empresários e trabalhadores. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) no governo Lula, as câmaras setoriais e empresariais, os fóruns de produtividade e os conselhos são exemplos destas arenas de diálogo. O conceito de capacidade estatal inclui também os espaços de coordenação política intraburocrática, como o Ministério da Casa Civil no governo Fernando Henrique Cardoso e possivelmente a Câmara de Comércio Exterior (Camex).

Ao analisarem-se as políticas voltadas para a inserção do Brasil na economia internacional após 1990 e as agências envolvidas com estas políticas, é importante ter em mente que as diversas arenas do Estado brasileiro são instáveis, fortalecendo-se ou fragilizando-se conforme o arranjo político-partidário no poder, coordenado pelo presidente da República. Dessa forma, não entendemos a formação da capacidade burocrática no governo como linear, caminhando em direção a um aperfeiçoamento constante. O incremento da capacidade do Estado brasileiro pós-1990 pode ser melhor explicado como um desenvolvimento do tipo *muddling through* (incremental, porém não linear).⁴ Assim, podemos observar neste estudo que o MRE, o Ministério da Ciência e Tecnologia, e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) vão ganhando, ao longo do tempo, novos papéis e novas agências para a formulação e a implementação de políticas de inserção à economia internacional – tais como política industrial, de comércio exterior, políticas tecnológicas e de inovação.

4 O RETORNO DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL NOS ANOS 2000

O crescimento econômico do Brasil no século XXI trouxe à tona a reflexão sobre o conceito de desenvolvimento. Este vocábulo retorna ao discurso político e acadêmico, rejeitando agora a ideia economicista, embasada nos cálculos do produto interno bruto (PIB) nacional. O retorno do debate em torno do desenvolvimento vem acompanhado das noções de inclusão social e sustentabilidade ambiental. Amartya Sen (2000) redefiniu, nos marcos de um novo liberalismo crítico, o desenvolvimento como expansão das capacidades do indivíduo. Não bastaria dar renda aos habitantes que estão fora do mercado de consumo: a educação, a habitação, a saúde e o emprego viabilizam que o indivíduo alcance uma situação de liberdade dentro da sociedade. A liberdade, em última instância, significa ausência de constrangimentos de toda espécie, inclusive das ditaduras, o que liga, para Sen, a ideia de desenvolvimento com a de uma democracia liberal. O autor não tem uma visão de democracia participativa ou deliberativa, mas sim de uma democracia ampliada, inclusiva. O desenvolvimento dá ao indivíduo lugar, voz e oportunidades. Outros autores acrescentaram à ideia de desenvolvimento o crescimento econômico com preservação do meio ambiente (sustentabilidade). Os governos do início do século XXI concordam que a lógica da disciplina monetária e fiscal deve ser orientadora de uma estratégia de desenvolvimento.

O novo conceito de desenvolvimento, em sociedades capitalistas e democráticas, inclui, portanto, além do crescimento econômico, quatro outras variáveis: a ideia de equidade e inclusão social; a sustentabilidade ambiental; a lógica da disciplina

4. Referimo-nos ao trabalho de Charles Lindblom *The science of "muddling through"*, de 1959, em que o autor faz uma crítica à visão racionalista da formulação da política pública (visão de uma política programada, linear). Para Lindblom (1959), a trajetória de uma política pública é sempre incremental, confusa e incerta (*muddling through*).

monetária; e a presença de um Estado ativo, democrático, engajado na promoção de todas estas dimensões do desenvolvimento e dotado de capacidade para gerir, planejar, implementar, resolver conflitos, regular interesses econômicos, dinamizar a economia e distribuir a riqueza.

Há, contudo, um aspecto do conceito de desenvolvimento que vem sendo pouco trabalhado: o do crescimento com inserção internacional. A nova era de crescimento econômico depende da construção de uma agenda doméstica que se integre à internacional. A interdependência destas duas agendas é que viabiliza políticas de crescimento e desenvolvimento. Desta forma, entendemos ser necessário agregar à ideia de desenvolvimento a estratégia política de inserção ativa e regulada da economia nacional no contexto econômico internacional. É fundamental entender que o desenvolvimento hoje depende das capacidades do Estado de atuar simultaneamente no plano doméstico e internacional. Um aprendizado brasileiro resultante da longa crise da dívida externa com inflação acelerada nos anos 1980 até 1994 aponta para o fato de que processos externos, como as crises financeiras, provocam respostas, reorientam estratégias, mas não determinam trajetórias nacionais. Estas dependem de escolhas domésticas e de capacidades do Estado e da sociedade para implantá-las (Gourevitch, 1993; Boyer, 2005).

5 DEFININDO INTERNACIONALIZAÇÃO: PROCESSO E POLÍTICA

A internacionalização pode ser vista como um processo gradativo de inserção do país na economia mundial. Este processo pode ter um caráter mais passivo, dependente, ou pode ser conduzido pelo Estado em coalizão com interesses econômicos domésticos articulados com interesses internacionais. O conceito de uma política externa com inserção internacional “ativa”, definido como estratégia do governo Lula desde o discurso de posse na Presidência em 2003,⁵ mostra uma visão de médio prazo em que o Estado se envolve diretamente em políticas que estimulam uma internacionalização que atenda a interesses domésticos e de nações em negociação com o país.

Até pouco tempo, a internacionalização era definida pelo volume de investimento estrangeiro direto (IED) trazido ao país pelas multinacionais estrangeiras. Também era definida pela porcentagem das exportações do país no PIB. Estes indicadores mostravam se o país era mais aberto ou fechado ao

5. “No meu governo, a ação diplomática do Brasil (...) será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros. (...) As negociações comerciais são hoje de importância vital. (...) O Brasil combaterá o protecionismo (...) e tratará de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento. (...) Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento” (Brasil, 2003, p. 9).

mercado internacional. Os investimentos estrangeiros na bolsa de valores brasileira (investimentos financeiros), bem como os investimentos brasileiros no exterior são operações recentes que revelam a interdependência entre as arenas doméstica e internacional. Só a partir de 2000, o Banco Central do Brasil (BCB) começou a contabilizar a saída de capitais domésticos para o exterior. As multinacionais brasileiras operando em outros países também representam uma dimensão muito contemporânea da economia nacional. Estes fatos já mostram como vem se alterando o conceito de internacionalização no Brasil.

Embora a internacionalização da economia brasileira abarque um conjunto amplo de políticas que envolvem comércio exterior de bens, prestação de serviços por empresas brasileiras em outros países, investimentos, endividamento externo, relações com multinacionais que vêm atuar no país e multinacionais brasileiras que vão para o exterior, vamos nos ater neste trabalho ao processo de internacionalização que envolve políticas governamentais ligadas à expansão do comércio exterior e ao apoio para multinacionais brasileiras nas duas últimas décadas. Considerando o contexto da política brasileira, em que o Estado acompanha e interfere nas decisões dos grandes grupos domésticos e estrangeiros, daremos atenção particular às políticas governamentais para estes dois setores. Na próxima seção, traçaremos uma breve análise da trajetória do processo e das políticas que levaram à maior inserção do Brasil na economia internacional.

6 BREVE TRAJETÓRIA DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO

6.1 Internacionalização no Brasil até os anos 1980

É no governo militar que começa a haver uma política de comércio exterior. Esta, todavia, se mantém protecionista na importação, enquanto monta estratégias mais ofensivas para a exportação. O uso da política cambial – minidesvalorizações cambiais de 1968 – combinada à criação de agências governamentais de incentivo à exportação e à diversificação da pauta exportadora, com a introdução de sapatos, soja e suco de laranja, entre outros itens, evidencia uma vontade política de acelerar a atuação exportadora do país. As principais agências deste período eram a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), a Comissão de Política Aduaneira (CPA) e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Em 1972, foi criado o Programa Especial de Exportação (Befiex), que consistia na concessão de benefícios fiscais ao exportador. A presidência do Befiex era ocupada por um representante do CDI. O secretário de Planejamento e Coordenação da Presidência da República e um representante do Ministério da Fazenda compunham a direção do programa. O Befiex visava auxiliar a exportação de produtos manufaturados e acabou favorecendo empresas estrangeiras, que então eram as mais capacitadas a exportar manufaturados.

Dada a liquidez do sistema bancário internacional à época, o recurso a captações externas via endividamento com bancos americanos e europeus foi a forma predominante de o governo militar obter recursos para as grandes obras de infraestrutura (represas hidrelétricas, transporte urbano, estradas como a Transamazônica e capitalização de empresas estatais). O endividamento com bancos no exterior foi também a forma usada pelo setor privado para a obtenção de recursos nos anos 1970. No governo Geisel (1975-1979), sob o impacto da crise do petróleo, estimulou-se a ida de empresas brasileiras para outros países: começaram a operar no exterior, com a retaguarda do governo brasileiro, bancos privados, seguradoras e empresas de construção civil pesada. A Petrobras Internacional (Braspetro) expandiu-se para dez países nos anos 1970 (Angola, Colômbia, Egito, Irã, Argélia, Líbia, Madagascar, Filipinas, Guatemala e Itália). Mas foi no Iraque que a empresa descobriu um enorme campo petrolífero (Majnoon), que teve de vender logo depois devido ao conflito entre Irã e Iraque, o qual inviabilizou sua permanência no país (Chacel, 2007). Nesse momento, empresas de construção civil pesada vão para a África e o Oriente Médio. Bancos e seguradoras vão para a Europa.

6.2 Crise dos anos 1980 e internacionalização regressiva

Com a eclosão da crise da dívida externa na América Latina no início da década de 1980, cessaram os créditos bancários que alimentaram políticas de desenvolvimento do regime militar. O movimento internacional de capitais se inverte, e a saída de um grande volume de divisas do Brasil para pagamento da dívida externa aos bancos estrangeiros evidencia a extrema vulnerabilidade do país nesta década (Leopoldi e Lima, 2009). Agravando a situação de vulnerabilidade externa, havia a inflação, que se acelera no Brasil depois de 1981, e a enorme recessão industrial gerada principalmente pela saída do Estado do papel de propulsor de grandes obras e financiador do novo ciclo industrial.

A bem-sucedida política de exportação do último governo militar (general Figueiredo, com o ministro Delfim Netto) gerou divisas para o pagamento da dívida externa e mostrou que existia, na época, capacidade do Estado para reagir a um desajuste profundo no balanço de pagamentos de forma rápida e centralizada. Contudo, vale a lembrança de que então se governava por decreto e que as políticas agressivas de exportação foram feitas de maneira arbitrária, passando por cima dos descontentamentos de grupos ligados à agricultura.

Perante o choque da dívida externa, o recurso à exportação foi a saída para pagar a dívida externa nos primeiros anos da década de 1980. Exportar não foi, portanto, uma política de governo visando internacionalizar a economia e fortalecer empresas brasileiras. Este tipo de inserção internacional, de caráter passivo, revelador da nossa vulnerabilidade, marca de forma negativa esse período.

O quadro político muda em meados dos anos 1980 com a redemocratização brasileira. A estratégia de exportar a qualquer custo do governo Figueiredo se esgota diante dos múltiplos problemas que o novo regime político em consolidação enfrenta. O problema da dívida externa se arrasta ao longo da segunda metade dessa década e passa por várias estratégias de negociação que incluem a moratória de 1987 (Leopoldi e Lima, 2009). Em 1989 o Plano Brady aponta uma solução para o problema dos países endividados: a securitização da dívida no mercado de títulos. Os mercados de capitais foram fortalecidos após o plano, agora não mais sob a forma de mercado bancário, mas de mercado de títulos (os *bradies*), que movimentam o mercado financeiro globalizado, ainda que nucleado no eixo Estados Unidos-Grã-Bretanha (Sgard, 2008). Os fluxos de capital voltam a partir daí para a América Latina (Lacerda, 1999, p. 29). Entre 1990 e 1992, uma série de medidas do BCB abre a economia ao capital financeiro.⁶

Parte da redemocratização brasileira consistiu na mudança de regras com a elaboração de uma nova constituição, promulgada em 1988. Nela não havia qualquer sinalização de que o país iria caminhar para um processo de inserção internacional ou de liberalização de sua economia. Num movimento contrário, os constituintes mantiveram o monopólio estatal sobre o subsolo, o qual envolvia a propriedade estatal de hidrocarbonetos, riquezas minerais e água, explorados sob a forma de concessão. O monopólio também se estendia à exploração e ao refino do petróleo e gás, e ao resseguro.

O nacionalismo da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi sendo progressivamente esvaziado por meio das emendas constitucionais dos anos 1990, que redefiniram o conceito de empresa brasileira, equiparando-a à multinacional. As reformas na CF/1988 quebraram os monopólios sobre a exploração e o refino do petróleo, e sobre o resseguro. A propriedade estatal do subsolo, contudo, foi mantida.

Na próxima seção, analisaremos as agências e as políticas governamentais ligadas ao processo de internacionalização da economia brasileira, com ênfase nos órgãos relacionados à política industrial, que desde 1990 aparece vinculada à política de comércio exterior, como políticas gêmeas. No século XXI, destaca-se o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como agência-piloto de apoio à formação de multinacionais brasileiras, uma estratégia de inserção internacional do Brasil.

6. A Resolução nº 1.946, de 29/7/1992, e a Circular nº 2.242, de 7/10/1992, liberaram a movimentação de capitais (Carta Circular 5 – CC5), permitindo que instituições financeiras sediadas no exterior abrissem uma conta no Brasil e passassem a operar com a compra e a venda de divisas estrangeiras no país. Jerome Sgard atribuiu a liberação da conta de capital em vários países nesse momento às mudanças no mercado financeiro e de títulos trazidas pelo Plano Brady (Sgard, 2008; Gonçalves, 1999).

7 POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA COMO PARTE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO APÓS 1990: COMÉRCIO EXTERIOR, INVESTIMENTOS E INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS

Desde o governo Sarney, o BNDES já preparava um projeto de abertura da economia nacional ao exterior, que ali foi denominado de processo de “integração competitiva” da economia brasileira ao exterior (Lucas, 1992).⁷

O governo Collor combinou a política de abertura comercial e financeira (abertura da conta de capital), e de privatizações de empresas estatais de siderurgia e petroquímica com a implementação do modelo de industrialização competitiva. Luiz Paulo Vellozo Lucas ocupava na época o cargo de diretor do Departamento de Indústria e Comércio do Ministério da Economia. O governo Collor pusera fim ao Ministério da Indústria e do Comércio,⁸ e Lucas, vindo do BNDES, era a autoridade máxima na política industrial do governo. Ele relata o esforço de seu departamento em viabilizar a Pice, de junho de 1990, e o Programa de Competitividade Industrial (PCI), de fevereiro de 1991, em meio à intensa mudança institucional na área governamental, com o esvaziamento do CDI, da Cacex e da CPA. Na ocasião foram criados os Grupos Executivos de Política Setorial (Geps), responsáveis pela articulação da burocracia com os empresários. Ao lado destes grupos, funcionava a Comissão Empresarial de Competitividade (CEC), que Lucas (1992, p. 203) definiu como o estado-maior da política industrial. Assim, firmava-se no governo Collor um novo padrão de relacionamento entre o governo e o empresariado, que envolvia grupos executivos, a CEC e as câmaras setoriais.

Assumindo a Presidência com o afastamento de Collor em 1992, Itamar Franco trouxe de volta o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), extinto por Collor,⁹ mas manteve as instituições criadas no governo anterior para a política industrial. As 25 câmaras setoriais, então ligadas ao Ministério da Fazenda, passaram para o novo MICT, assim como a CEC (Lage, 1993). Mas a ênfase do período 1993-1994 foi a estabilização monetária. Todos os esforços do governo voltaram-se para a elaboração e a implementação do Plano Real, e para a finalização da negociação da dívida externa em Washington. Em 1994, ocorria também a campanha eleitoral para a Presidência. A nova política industrial ficou

7. Luiz Paulo Vellozo Lucas fala na mudança de cultura dentro do BNDES durante o governo Sarney e na resistência para se aceitar a ideia de que o banco passaria a apoiar a orientação da “integração competitiva”, liderada por Julio Mourão e configurada no Plano Estratégico do BNDES para 1987-1990. O objetivo do plano era “contribuir para a integração competitiva do Brasil na economia mundial” (Lucas, 1992, p. 193). Lucas atribui a Antonio Barros de Castro, consultor do BNDES durante o período Sarney, o nome da estratégia.

8. A reestruturação ministerial do governo Collor reuniu os ministérios da Fazenda, do Planejamento, e da Indústria e do Comércio em um só: o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. A Pice ficou afeta a este superministério por meio do Departamento de Indústria e Comércio.

9. A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, criou o MICT, abarcando as políticas industriais e de comércio exterior, o turismo, o apoio à micro, pequena e média empresa, o café, o açúcar e o álcool.

em segundo plano na atuação do governo, mas a política de abertura comercial inaugurou um novo paradigma, que veio para ficar.

7.1 Mudanças nas instituições governamentais como parte da estratégia de internacionalização da economia

7.1.1 MDIC, Camex, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) e MRE

O governo de Fernando Collor rompeu drasticamente com o modelo de substituição de importações quando pôs fim, em 1990, às agências que simbolizavam o protecionismo no comércio exterior – a Cacex e a CPA.¹⁰ Essa medida de Collor visava estabelecer uma reestruturação burocrática na área do comércio exterior para viabilizar a nova política de abertura comercial combinada à desregulamentação financeira. Ante o grande impacto das mudanças nas instituições do governo, houve em muitas áreas da burocracia uma situação de vazio institucional.

O mesmo empresariado que apoiara a coalizão que levou Collor à Presidência nas eleições de 1989 e que ganhou espaços na sua política industrial tinha de enfrentar dois desafios simultâneos: inflação elevada e importação competitiva com produtos da indústria local. Houve tentativas de reestruturar setores da indústria ameaçados pelas importações (calçados, têxteis, indústria de máquinas e brinquedos), e o BNDES tornou-se ao mesmo tempo a agência reguladora das privatizações de empresas estatais e a agência de apoio à reestruturação dos setores industriais impactados pela política de abertura (Lucas, 1992; Suzigan e Furtado, 2006; 2010).

Em meados da década de 1990, o Brasil conseguiu resolver os dois grandes problemas macroeconômicos que inviabilizavam as demais políticas: conseguiu a estabilidade da moeda com o Plano Real e fechou a longa renegociação da dívida externa, dentro do escopo do Plano Brady. Por essa época, os capitais estrangeiros já chegavam ao país por meio das privatizações dos governos Collor e Itamar, e dos investimentos externos na bolsa de valores, que fora aberta (pela primeira vez na história do país) ao capital financeiro volátil.

10. O então diretor do Departamento de Indústria e Comércio do Ministério da Economia do governo Collor, Luiz Paulo Vellozo Lucas, relatou as mudanças institucionais que o ex-presidente procedeu nas agências burocráticas para a implementação de sua política de "integração competitiva", a qual reunia a política industrial e a internacionalização da economia: "formou-se a Secretaria Nacional de Economia (SNE) pela junção de quase todos os órgãos federais ligados ao lado real da economia. Preços, importação e exportação e política industrial foram tratados como partes do mesmo problema. Os Grupos Executivos de Política Setorial (Geps) fariam a articulação com os demais instrumentos de política econômica e com os empresários. O Ministério de Indústria e Comércio (...) virou um departamento (DIC). Cacex e CPA tornaram-se coordenadorias de um departamento (Decex) (...). As atenções deveriam voltar-se para a abertura comercial, desregulamentação, qualidade e capacitação tecnológica. Tudo a ser negociado nos Geps" (Lucas, 1992, p. 198).

O MICT, reconstituído por Itamar Franco, deu lugar em 1999, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, ao MDIC,¹¹ criado juntamente com a Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Era atribuição do ministério a política industrial, de comércio exterior de bens e serviços, a regulamentação e a execução de políticas relativas ao comércio exterior, a aplicação dos mecanismos de defesa comercial, e a participação em negociações internacionais que envolvessem comércio. Neste remanejamento ministerial, a Fazenda ficou com as políticas tributária, alfandegária e tarifária, que convergem com a política de comércio exterior.

Na segunda metade dos anos 1990, há um aumento do volume das negociações comerciais que abarcam os setores da política industrial, de agronegócios, serviços e comércio exterior. Essas negociações extrapolam o âmbito do MRE e envolvem vários ministérios e agências. Além disso, a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da OMC, a constituição da União Europeia e do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), e os esforços dos Estados Unidos para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) mobilizaram várias agências governamentais e também o mundo empresarial. As associações empresariais de linhagem corporativa fortaleceram seus departamentos de assuntos internacionais e comércio exterior. Em 1993, foi criada a Ação Empresarial Brasileira, com o objetivo de participar dos debates sobre a revisão constitucional, prevista para aquele ano. Além dela, outra entidade de cúpula formou-se em 1996, a Coalizão Empresarial Brasileira, agregando indústria, agricultura e serviços, setores mobilizados em torno das discussões sobre a Alca (Oliveira, 2003; Mancuso e Oliveira, 2006).

Assim que deu início ao seu governo, em 1995, Fernando Henrique Cardoso tentou resolver a dispersão de medidas burocráticas ligadas ao comércio exterior que prejudicavam as atividades comerciais do país. Criou um organismo – a Camex – ligado à Presidência da República, para fazer a coordenação de vários organismos.¹² A ideia de coordenação de uma série de políticas dispersas por várias instituições vinha substituir a atuação centralizada da Cacex (extinta em 1990) na área de comércio exterior na era do protecionismo industrial.

A Camex era ao mesmo tempo um fórum de discussão e de coordenação de políticas de comércio exterior, reunindo a burocracia do governo com representantes dos empresários e um conselho colegiado de ministros. Em termos de arquitetura

11. Em maio de 1998, a Lei nº 9.649 ratificou o MICT com a mesma denominação. No ano seguinte, a Medida Provisória nº 1.795, de 1º/1/1999, mudava o nome do ministério para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Logo depois, com a Lei nº 10.683, de 28/5/1999, o órgão passou a incluir o termo exterior – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1662>>.

12. O Decreto nº 1.386, de 6 de fevereiro de 1995, criou a Camex, que representou uma das primeiras medidas de Fernando Henrique Cardoso para superar a fragmentação nas instâncias decisórias da política de comércio exterior. Compunham o organismo: o ministro-chefe da Casa Civil; os ministros das Relações Exteriores; da Fazenda; do Planejamento e do Orçamento; da Indústria, do Comércio e do Turismo; da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; e o presidente do BCB.

institucional, o governo criara um organismo de cúpula, acima dos ministérios e ligado diretamente à Presidência, dando ao setor de comércio exterior a importância que ele nunca tivera na administração política do país. Mas a pouca experiência burocrática de coordenação de agências em nível supraministerial trouxe problemas para o desempenho desta agência.

Em 1998, a Camex, já como Câmara de Comércio Exterior, foi alocada no MDIC, que passou a sediar a Secretaria Executiva da Camex, sendo o ministro do Desenvolvimento o presidente desta. Contudo, essa era uma situação ambígua, uma vez que a Camex era ao mesmo tempo um organismo vinculado ao MDIC e um colegiado de ministros (Veiga e Iglesias, 2002).

A Camex passou por mais duas reestruturações. Primeiro, em 2001, ganha mais poder para formular, decidir e coordenar a política de comércio exterior. Ela se envolve com as negociações comerciais, ao lado do Ministério da Fazenda e do Conselho Monetário Nacional.¹³ Segundo, em 10 de junho de 2003, já no governo Lula, o Decreto nº 4.732 estabelece amplas competências para a Camex. Entre algumas das funções desta, citam-se:

- definição de diretrizes da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional;
- coordenação dos órgãos que operam na área de comércio exterior;
- estabelecimento de diretrizes para negociações de acordos de comércio exterior (bilaterais, regionais, multilaterais);
- poder para fixar diretrizes para o financiamento das exportações e para a cobertura dos riscos de operações de comércio exterior;
- coordenação de políticas de promoção comercial no exterior, política de frete e transportes internacionais; e
- estabelecimento de alíquotas do imposto de exportação e de importação.¹⁴

Entre os vários setores que compunham a Camex em 2003 estava o Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), de cuja composição constavam vinte membros conselheiros, representando empresários ligados à indústria, à importação e à exportação, ao lado de trabalhadores. A função do Conex seria de assessoramento, realização de estudos e proposições para a política de comércio exterior.

No quadro 1, estão as principais agências do governo envolvidas com a política de comércio exterior e comentadas nesta seção. O papel da Camex deveria ser o de coordenar o trabalho dos diversos ministérios na política comercial, envolvendo

13. Por meio dos Decretos nºs 3.756, de 21/2/2001, e 3.981, de 24/10/2001.

14. Informações obtidas em: <<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/1/menu/67/A%20CAMEX>>.

também a ação junto às instituições de financiamento. Contudo, ela vive uma situação de ambiguidade, por ser um órgão sediado no MDIC, presidido pelo ministro do Desenvolvimento, com uma missão de coordenação interministerial.

QUADRO 1

Instituições da política de comércio exterior (anos 1990 em diante)

Agências e ministérios	Atuação
Camex	Coordenação interministerial das políticas de comércio exterior. Problema: órgão do MDIC ou interministerial?
BNDES, Banco do Brasil, bancos regionais, SBCE	Financiamento e garantias de crédito às exportações.
MRE, MDIC, Mapa	Negociações comerciais.
Apex, MRE, MDIC	Promoção comercial das exportações.

Fonte: Veiga e Iglesias (2002, p. 89).

Obs.: SBCE – Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação; e Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O MRE foi desde o início da República o responsável pela política de comércio exterior, considerada parte das relações internacionais do Brasil. Os setores exportadores e importadores a ele se dirigiam para tratar dos seus interesses. Quando da assinatura da adesão do Brasil ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), no final dos anos 1940, o tema do comércio internacional chegou ao Congresso, que teria de aprovar o acordo. A liderança dos industriais, ali presente, defensora do protecionismo à indústria, começou a partir daí uma batalha política e ideológica junto ao MRE para proteger os produtos locais da concorrência internacional, defendida pelo GATT. Nos anos 1950, o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Euvaldo Lodi, travou inúmeras batalhas com o ministério, atacando o liberalismo comercial de seus diplomatas, o qual prejudicava a indústria brasileira. Os diplomatas do MRE foram acusados de serem “os homens dos punhos de renda”, por seu espírito aristocrático e seu distanciamento da realidade industrial do país (Leopoldi, 2000, p. 138). Em função destas críticas, levadas diretamente ao presidente Getúlio Vargas (em seu segundo mandato), os industriais foram admitidos na Comissão Consultiva de Acordos Comerciais do Itamaraty. Posteriormente, com a criação da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim) em 1941, que deu lugar em 1953 à Cacex (Carteira do Banco do Brasil que centralizou a política de comércio exterior desde então), o MRE começou a dividir o campo da política comercial com a burocracia do banco.

Com a grande virada no paradigma do comércio exterior no Brasil nos anos 1990 e a criação do MDIC ao final da década, o papel do MRE se transforma. O tradicional insulamento burocrático do Itamaraty vai cedendo lugar a uma burocracia porosa, aberta ao relacionamento com o empresariado, com movimentos da sociedade civil e com outros órgãos governamentais. Desde então este ministério

tem reforçado as áreas de conexão comercial com o exterior, procurando articular sua ação com a do MDIC, bem como com outros ministérios envolvidos na atuação de empresas no exterior. Em especial, o MRE atua em parceria constante com a Apex, que veremos a seguir. Note-se que a ampliação da área de atuação do MRE nos anos 1990 não é uma orientação exclusivamente brasileira e, sim, uma tendência das relações econômicas internacionais pós-anos 1980, que foi caracterizada como diplomacia Estado-empresa por Susan Strange (2002).

A Apex foi um caso bem-sucedido de entidade criada para apoiar a internacionalização de empresas e que se superou nas suas funções iniciais. Instituída em 1997,¹⁵ no bojo de várias transformações na política de comércio exterior do governo Fernando Henrique Cardoso, a Apex foi formada como um setor do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), para promover a exportação de empresas parceiras deste. Operando dentro do Sebrae, ela tinha também a participação do MRE, da Casa Civil e de três representantes do setor privado, indicados pela Camex, então ligada à Presidência. A agência tinha como papel estimular pequenas e médias empresas a participar do esforço exportador do governo, capacitando-as para atuar no exterior. Até então as exportações brasileiras eram altamente concentradas em algumas empresas de grande porte, muitas delas multinacionais. Em 1998, por exemplo, 50% do valor exportado pelo país corresponderam a 84 empresas. O governo queria mudar este perfil concentrado das exportações e contava com a mobilização da pequena e média empresa para essa mudança. Os efeitos da atuação da Apex se fizeram sentir. Uma década após a sua criação, as micro, pequenas e médias empresas exportaram, conforme Torres (2009), 6% do total de US\$ 198 bilhões (valor exportado em 2008).

Em 2003, já no governo Lula, a Apex se transforma em uma agência autônoma, com o nome de Apex-Brasil.¹⁶ Desliga-se do Sebrae e é abrigada pelo MDIC, operando como um serviço autônomo, tal como o Sebrae. No conselho deliberativo da nova entidade, havia representantes dos seguintes órgãos: MDIC, MRE, Camex, BNDES, CNI, Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), além do Sebrae.

A Apex hoje se define como uma agência de inteligência em comércio e investimentos estrangeiros. Estuda os mercados internacionais, analisa a conjuntura mundial e passa as informações ao empresário-cliente que deseja exportar. Capacita as empresas a exportarem produtos e serviços e faz a intermediação entre empresas locais e internacionais. Busca países onde as empresas brasileiras ainda não chegaram com suas exportações. Organiza feiras internacionais no país e no exterior, reunindo empresas e futuros clientes. Entre 2006 e 2010, foram 4 mil eventos. A Apex

15. A Apex foi criada pelo Decreto nº 2.398, de 21 de novembro de 1997. Foi presidida, entre 1997 e 2003, por Dorothea Werneck.

16. Nome instituído pela Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003.

também organiza fóruns bilaterais com a participação das empresas exportadoras, apoiadas por representantes do MDIC e do MRE.

À medida que consolidava seu papel de promover exportações de pequenas e médias empresas, ela passou a ter outra atribuição: prospectar e atrair IEDs para o país. Seu âmbito de ação também se ampliou para o atendimento às grandes empresas. Atualmente a Apex trabalha apoiando empresas a exportarem em oitenta setores da economia dentro das categorias: alimentos e bebidas; moda; tecnologia e saúde; casa e construção civil; entretenimento e serviços; e máquinas e equipamentos. Ela também trabalha articulada às entidades empresariais destes setores. Em geral são associações de pequenas e médias empresas, mas entre elas se encontram grandes associações de classe, como a União da Indústria de Cana de Açúcar (Única), a Associação Brasileira de Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) e a Organização Nacional da Indústria de Petróleo (Onip).

7.1.2 BNDES e Presidência da República

Desde sua criação em 1952, o BNDES, então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), teve um papel central na política de desenvolvimento brasileira. Contudo, até os anos 1990, ele era um banco que se envolvia em operações de crédito domésticas. No início do governo Fernando Henrique Cardoso, em meio ao conjunto de medidas para facilitar o esforço exportador do país, deu-se ao BNDES a função de provedor de crédito à exportação. Havia uma demanda antiga dos exportadores brasileiros por um banco semelhante, mas estes não imaginavam que o BNDES poderia assumir mais esse papel entre os muitos que já tinha. Esta foi uma mudança importante, porque até então o BNDES voltava-se para o mercado interno.

Em meados da década de 1990, o banco começou a ser estruturado para se tornar o pilar do sistema brasileiro de apoio à exportação. Como um banco de exportação, o BNDES teria uma linha de financiamento na modalidade de *supplier's credit* (crédito para o fornecedor) e outra de *buyer's credit* (crédito para o comprador), e trabalharia em parceria com o Banco do Brasil, que já operava com agências no exterior. Dando continuidade ao seu papel externo, o BNDES lançou-se, desde 2002, a financiar empresas brasileiras que buscavam operar fora do país e passou a oferecer empréstimos estratégicos para a compra ou fusão de companhias nacionais no exterior por meio do Programa de Financiamento das Exportações de Bens e Serviços (Proex). Criou-se também uma empresa de seguro de crédito para exportação no bojo da política de comércio exterior de Fernando Henrique Cardoso. A Coface, empresa de seguro de crédito privada, contou com a participação do Banco do Brasil. Outras fontes de financiamento de empresas para inovação e internacionalização nesse período foram criadas no Banco do

Brasil e na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), organismo vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Podemos destacar também, como parte da política de internacionalização do país, o fortalecimento da atuação da Presidência da República, que se envolve diretamente numa ação de diplomacia presidencial, realizando viagens internacionais com vários ministros e empresários para participar de fóruns empresariais bilaterais (por exemplo, o Fórum Brasil-Peru, em novembro de 2013) ou multilaterais (o I Fórum do Mercosul, em novembro de 2012), numa ação que Susan Strange (2002) chamou de diplomacia Estado-empresa. Como parte desta, podemos lembrar a forte ação da diplomacia brasileira na OMC em defesa de empresas e setores econômicos: Embraer *versus* Bombardier, algodão brasileiro, entre outros (Thorstensen, 2011; Ferreira, 2004). Essa atuação de diplomacia presidencial em favor de empresas e setores da economia também é seguida por prefeitos de grandes metrópoles e por governadores estaduais, atividade que é chamada paradiplomacia.

7.2 Políticas governamentais que preparam a mudança para a internacionalização desde os anos 1990

A seguir apresentamos uma relação de políticas de comércio exterior, investimentos, e apoio a multinacionais estrangeiras e a empresas brasileiras que passam a atuar no exterior (como exportadoras, produtoras, *tradings* etc.). Elas já foram comentadas anteriormente quando da discussão das agências governamentais envolvidas com políticas de internacionalização.

7.2.1 Planejamento

Uma primeira observação a marcar o cenário dessas políticas governamentais é o retorno do planejamento como atividade orientadora da ação estatal e da formulação das políticas. Vencida a inflação e negociada a dívida externa, o governo pôde começar a implementar o planejamento macroeconômico previsto no art. 165 da CF/1988. Nesta fase, o país transita do conceito de plano como estratégia de vencer a inflação (Plano Cruzado, Plano Real) para a fase do planejamento de políticas de médio prazo por meio do plano plurianual (PPA).

O PPA é um plano de quatro anos, que começa no segundo ano de um governo e acaba no primeiro ano do governo seguinte, levando-se em conta mandatos presidenciais de quatro anos. Elaborado pela Presidência da República, deve ser aprovado pelo Congresso, tomando forma de lei. Ele difere dos planos centralizados de governo do regime militar. Compõe-se de metas estratégicas em setores variados da economia, depende do entrosamento entre quadros burocráticos interministeriais e envolve o relacionamento com entes federativos.

Desde 1991, quando tem início o primeiro PPA, já tivemos cinco planos¹⁷ – o atual vai de 2012 a 2015 (Brasil sem Miséria). Dentro dos PPAs, sempre existem diretrizes para o aperfeiçoamento do comércio exterior e a atração de investimentos externos para o país.

7.2.2 Políticas voltadas para a atração de empresas estrangeiras e investimentos externos em setores privatizados nos anos 1990 e na bolsa de valores

Costumam-se avaliar duas ondas ou ciclos de investimentos externos após 1990. No primeiro ciclo, estão os IEDs atraídos pelo processo de privatização, acompanhado de movimentos de fusão e aquisição, que trouxeram um peso maior ao capital estrangeiro na economia e geraram concentração em grandes empresas. Nesse ciclo vieram também os capitais estrangeiros que investiram na bolsa de valores, com a abertura financeira do início da década de 1990, com vistas a estimular o mercado de ações e de títulos. Os governos Collor e Fernando Henrique ofereceram vários incentivos ao IED para empresas que participaram da compra de estatais de telecomunicações e empresas estaduais de distribuição de energia elétrica durante o processo de privatização. Houve também um movimento descentralizado de atração de empresas estrangeiras (especialmente no setor automotivo) para outras áreas do país, que envolveu disputa entre governadores e prefeitos no que se convencionou chamar de guerra fiscal (oferta de incentivos fiscais como atração de empreendimentos). Nessa ocasião entraram no país várias empresas do setor automotivo; após um rearranjo desse mercado, o governo retirou os incentivos para a entrada de novas empresas e criou facilidades para aquelas já instaladas no Brasil, por meio do Acordo Automotivo, entre governo e montadoras, voltado para a proteção deste setor. Outra área que atraiu empresas estrangeiras foi a de laboratórios farmacêuticos produtores de medicamentos genéricos.

No setor de bancos e companhias de seguro, no qual havia reserva de mercado para a empresa brasileira desde a Era Vargas, a desregulamentação se deu a partir da crise bancária posterior à estabilização monetária. Como resposta à crise de bancos privados e estaduais, o governo Fernando Henrique Cardoso criou dois planos, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), para bancos privados, e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), para bancos estaduais. Durante o processo de saneamento bancário, muitos bancos insolventes após o Plano Real foram vendidos a bancos estrangeiros. No setor de seguros, houve a quebra do monopólio do resseguro (por meio de emenda constitucional), e a

17. A lista dos PPAs é a seguinte: Brasil em Ação (1996-1999); Avança Brasil (2000-2003); Brasil para Todos (2004-2007); Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011); e Brasil sem Miséria (2012-2015). Para os planos anteriores a 1996, não foram encontrados nomes. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: maio 2015.

desnacionalização de empresas deste setor foi significativa, a começar pela maior empresa brasileira de seguros, a SulAmérica, que passou por um processo de fusão com a seguradora ING.

A mudança de paradigma implicou a formulação de medidas de favorecimento aos IEDs na produção e aos investimentos financeiros na bolsa de valores. Esta foi uma tendência comum a vários países da América do Sul que à época também passavam por reformas econômicas. Na década de 1990, entrou na região uma média anual de US\$ 31,8 bilhões. A proporção do capital estrangeiro no PIB da América do Sul passou de 10,3% em 1991 para 22,1% em 1999 (Belloni e Wainer, 2014). Esta mudança reforçou o papel das multinacionais estrangeiras no topo da hierarquia empresarial da região.

O segundo ciclo dos IEDs teve lugar a partir de meados da década seguinte, iniciando em 2007 e 2008, em função da grande crise financeira nos países centrais, e retornando em 2009. No Brasil este movimento é puxado pelos investimentos diretos chineses. Belloni e Wainer (2014), baseados em dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), apontam para a entrada de US\$ 120 bilhões na América do Sul em 2011. Deste montante, 54,7% vieram para o Brasil (Belloni e Wainer, 2014).

Duas viagens oficiais do presidente Lula e uma da presidente Dilma Rousseff à China reforçam os movimentos de capitais entre os dois países. O Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) realiza estudos a respeito dos investimentos chineses no Brasil e dos investimentos brasileiros na China no século XXI, chamando a atenção para esse segundo ciclo, em que a China se torna o maior investidor e parceiro comercial do Brasil. Em apenas três anos (2009-2012), o valor do comércio brasileiro com a China aumenta em 104%. Cresce também o volume de IED chinês no Brasil, que em 2010 chega a US\$ 13,1 bilhões (CEBC, 2013). Essa onda de investimentos se dirige para a indústria automotiva, eletrônica, e de máquinas e equipamentos. A China, que se inseriu na economia mundial como plataforma de exportação para os países asiáticos, busca fazer do Brasil, com seus empreendimentos, plataforma de exportação de manufaturados para a América Latina. Além disso, a China tem acordado com o governo brasileiro projetos nos setores de energia, petróleo, gás e serviços de telecomunicações. Também está trazendo três bancos chineses para o Brasil, para operarem com esses empreendimentos chineses.

7.2.3 Políticas de incentivo à exportação

Foram várias as políticas que buscaram, a partir dos anos 1990, estimular a atividade exportadora. Demos destaque neste capítulo à importância que a reestruturação ou a criação de agências do governo e as mudanças nos marcos regulatórios tiveram para

viabilizar estas políticas. Complementam o esforço exportador do governo políticas cambiais, fiscais e creditícias (especialmente por meio do BNDES). Contudo, os setores empresariais ligados à exportação avaliam que muitas delas ainda precisam ser implementadas e que, a despeito de haver agências especializadas no comércio exterior, estas não atuam de forma coordenada.¹⁸

7.2.4 Políticas de apoio à reestruturação industrial de empresas dentro do novo paradigma (produzir para exportar)

Aqui também aparece o papel do BNDES como agência-piloto, elaborando projetos para setores industriais afetados pela abertura e desejando se fortalecer para competir nas exportações. Desde os anos 1990, quando o setor industrial se viu mais ameaçado pela abertura comercial, o BNDES tem dado apoio à reestruturação das indústrias e também a diversas políticas industriais.

7.2.5 Políticas de apoio à ida de grandes e médias empresas ao exterior

Abrangem políticas de crédito, promoção comercial, assistência e informação, incentivos fiscais e tributários, seguros para investimentos brasileiros no exterior, missões comerciais para diversos países. Como já vimos anteriormente, são várias as agências envolvidas nestas políticas: MDIC, MRE, Apex, BNDES e Banco do Brasil. Este apoio vai dos incentivos para exportar aos créditos para vender produtos no exterior (*supplier's credits*) e comprar empresas ou investir na criação delas em outros países. O BNDES passa a ser o grande impulsionador da internacionalização das empresas brasileiras, seja para as que exportam, seja para as que se estabelecem no exterior. Enquanto no governo Fernando Henrique Cardoso ele cumpre a função de banco de exportação, no governo Lula ele passa também a financiar empresas brasileiras para a compra de empreendimentos fora do Brasil e para a realização de fusões e aquisições no país e no exterior.

7.2.6 Políticas regulatórias

São exemplos de políticas regulatórias: Lei de Defesa da Concorrência (estabelecendo controle da concorrência); Lei de Modernização dos Portos; Lei de Concessões (regulando o uso de setores em que o Estado tinha monopólios – água, minérios, hidrocarbonetos); e Lei Anticorrupção nas Empresas. No âmbito dessas políticas, está a criação de agências reguladoras para setores de petróleo, eletricidade, telefonia e telecomunicações, saúde e medicamentos.

18. Em entrevista ao programa *Espaço Aberto*, do canal de televisão Globonews, em 6 de janeiro de 2012, o presidente da AEB José Augusto de Castro queixou-se da falta de uma política de comércio exterior. Afirmou que a Camex trabalha apenas com sete ministérios, quando na realidade são dezessete os que lidam com esta política. Na página da associação, há artigos da imprensa chamando atenção para a necessidade de políticas de longo prazo que resgatem a competitividade dos produtos brasileiros e para a urgência da interlocução do MDIC com os exportadores. Há, também, uma crítica do vice-presidente da entidade Roberto Gianetti da Fonseca ao “viés antiexportação da nossa complexa e anacrônica estrutura tributária” (Uma grande distância..., 2012).

7.2.7 Política externa envolvendo diplomacia Estado-Estado e Estado-empresa em questões conflitivas com países da América Latina

Nota-se uma postura mais agressiva do MRE nas negociações comerciais (Ricupero e Barreto, 2007). O ministério passa a participar ativamente das negociações comerciais ligadas a controvérsias na OMC¹⁹ (Thorstensen, 2011; Ferreira, 2004). Além disso, muitas vezes o presidente da República viaja com seus ministros, comparecendo aos eventos (fóruns bilaterais ou multilaterais) para reafirmar as intenções do governo em parcerias e na defesa de empresas brasileiras no exterior. Nas comitivas que acompanham o presidente, é muito comum fazerem parte empresários interessados em encetar negócios no país ou na região visitados. Desde os primeiros anos deste século, os presidentes Lula e Dilma vêm realizando missões com função comercial na Argentina, na China, em vários países africanos, na Rússia, entre outros.

7.2.8 Políticas que envolvem a criação de canais de diálogo e consulta entre burocracia governamental e empresariado para a discussão da política industrial e de comércio exterior

Com a Nova República, foram sendo criados diversos canais de interação entre governo e empresários, como conselhos, câmaras setoriais da indústria e da agricultura, fóruns de competitividade, todos ligados a ministérios. Nos conselhos criados durante o governo Lula – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), CNDI e Conselho Nacional de Comércio Exterior –, destaca-se a presença do presidente e de seus ministros nas reuniões entre governo e grandes empresários ou representantes de entidades empresariais, participando diretamente das discussões que tratavam das políticas de exportação e da política industrial.

8 INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA APÓS 1990: O NOVO AMBIENTE EMPRESARIAL

Nos anos 1990, não foi apenas o paradigma do comércio exportador que mudou. O capitalismo brasileiro se alterou de forma profunda, com as reformas econômicas e os impactos de eventos domésticos (inflação, dívida externa e redemocratização), que levaram à recomposição de coalizões no poder. Também tiveram importância os acontecimentos internacionais, por exemplo, as várias crises financeiras, assim como as pressões e condicionantes das instituições do Consenso de Washington e da OMC sobre os rumos da política econômica do país. Os eventos domésticos e internacionais, e a reorientação das políticas dos diversos governos desde 1990 trouxeram significativas alterações no ambiente empresarial brasileiro.

19. Na OMC é o Estado nacional que participa dos processos de litígio comercial, em nome das empresas ou dos setores. Só os ministérios das relações exteriores dos respectivos países atuam nos painéis de controvérsia, daí a importância de uma boa parceria entre empresa e governo na cessão de informações para o processo.

Há muitas evidências de que o setor privado no país tem vivido um processo de mudança gradual nas duas últimas décadas, tal como ocorreu com o Estado brasileiro. Alguns traços desta mudança aparecem na estrutura hierárquica do mundo das empresas. Eles se acentuam, por um lado, com o fortalecimento das micro e pequenas empresas (atuantes e muito mobilizadas por meio de campanhas e entidades de classe), por outro, com a ocupação do topo da hierarquia por grandes grupos empresariais nacionais e multinacionais estrangeiras. A emergência de grupos econômicos brasileiros que passam a atuar no exterior, ou de multinacionais que vêm para o Brasil provenientes de países do Sul, é um elemento novo do ambiente empresarial brasileiro.²⁰ João Bosco Lodi, consultor de empresas nos anos 1990, retratou bem o meio empresarial em mudança na virada do século.

A grande era do empresário nacional foram os anos 1945-1985. Agora os protagonistas são os fundos de pensão, os fundos de investimento internacionais e as empresas globais que sobreviveram às grandes fusões de 1996-1998. (...) Sobrevive [hoje] quem for mundial, agregado a multinacional, capitalizado e de preço baixo (Lodi, 1999, p. 80).

A seguir destacamos essas mudanças no ambiente empresarial e na estrutura do capitalismo brasileiro recente.

8.1 Variedade de empresas multinacionais

As multinacionais estrangeiras de setores tradicionais (como automobilístico, farmacêutico, alimentício, de insumos agrícolas, de produtos de limpeza e higiene) vêm refletindo em suas filiais brasileiras a intensa mudança que ocorre nas grandes corporações nos países desenvolvidos. Elas também passam a enfrentar a concorrência das multinacionais recém-chegadas, estimuladas pela política de abertura a importações e ao capital estrangeiro no governo Collor. A combinação da recessão econômica com a competição no início dos anos 1990 leva a acordos entre estas multinacionais tradicionais e o governo, como no caso do regime automotivo a partir de 1995. O setor de autopeças, que, por exigência das negociações no governo Juscelino Kubitschek, era inteiramente nacional, se desnacionaliza completamente neste período, com o desaparecimento de importantes empresas, como a Cofap e a Metaleve.

Também se assiste neste momento à chegada ao Brasil de novas multinacionais estrangeiras: bancos, seguradoras, e operadoras na distribuição de energia elétrica, na prospecção de petróleo e gás, em telecomunicações e computadores. Estas empresas atuam em setores afetados pelas reformas, que passaram por processo de privatização ou de quebra dos monopólios de exploração do petróleo e do resseguro.

20. Vários estudos têm buscado explicar o processo de internacionalização das empresas, priorizando a análise dos investimentos, das multinacionais estrangeiras e das brasileiras. Entre eles estão Casanova (2009), Fleury e Fleury (2012), Mathews (2006), Almeida (2009), Almeida (2007), e Laplane, Coutinho e Hiratuka (2003).

O setor de serviços, até então protegido para as empresas brasileiras, vai sendo progressivamente desregulado e desnacionalizado; é o caso de bancos e seguros, supermercados, editoras de livros, imprensa, educação superior, hospitais, planos de saúde etc. Muitas dessas novas multinacionais vêm de países que tradicionalmente não tinham presença no país (Noruega, Espanha, entre outros países). Destaque especial deve ser dado à chegada das multinacionais chinesas ao Brasil durante o século XXI, já discutida.

As multinacionais brasileiras que já estavam fora do Brasil desde os anos 1970 expandem sua abrangência e seus ativos no exterior: dirigem-se para países da América Latina e da África de língua portuguesa, para Portugal, Estados Unidos e China, entre outros países e regiões. Para esta expansão, contam com o apoio do BNDES, dos ministérios e agências envolvidos com a internacionalização.²¹ Grandes grupos econômicos brasileiros passam a comprar empresas no exterior, a exportar, a prestar serviços pós-venda e a produzir em outros países. Sob a forma de empresas públicas ou privadas, as multinacionais brasileiras atuam no setor de prospecção e refino do petróleo, mineração, siderurgia, alimentos e cerveja, transporte, aviação civil, cimento, suco de laranja, calçados, vestuário. São grandes grupos econômicos ou empresas de porte médio. No setor de serviços, vamos encontrar bancos privados e grandes empresas de construção civil. Empresas de tecnologia da informação começam a se instalar na África, sobretudo em Angola.

O grande giro das multinacionais brasileiras internacionalizadas aparece nos levantamentos das maiores empresas do país no exterior: em 1995 o *World Investment Report* da UNCTAD identificou entre as maiores empresas brasileiras internacionalizadas a Petrobras, a Sadia, a Brahma, a Villares, a Embraer, a Usiminas, a Aracruz, a Ceval Alimentos e a Hering (Lacerda, 1999, p. 32-33). Muitas destas empresas foram compradas por grandes grupos que concentraram ainda mais o setor (o caso da Sadia, da Brahma, da Aracruz e da Ceval Alimentos). Grupos como Villares desapareceram do cenário empresarial nos anos 1990.

Pouco mais de uma década depois, Lourdes Casanova (2009, p. 165) identificou, com base na revista *América Economía*, as seguintes empresas brasileiras com maior índice de globalização entre as cem grandes empresas latino-americanas: Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Vale, Gerdau, Embraer, Petrobras, Sadia, Perdigão, Grupo JBS Friboi, Marcopolo, Braskem, Sabó, Weg, Grupo Votorantim, Natura Cosméticos, TAM, Gol e Itaú. É possível perceber nesta lista as transformações advindas principalmente do impacto da crise internacional de 2007-2008 no meio empresarial brasileiro. A Sadia e a Perdigão foram agregadas

21. Essa política de apoio aos grandes grupos nacionais parece ter vindo do governo Fernando Henrique, que encomendou ao sociólogo Luciano Martins, seu assessor, um levantamento dos maiores grupos econômicos brasileiros. Em 1995, ainda no primeiro mandato de Fernando Henrique, o BNDES realizou um estudo identificando os grandes grupos no país que estariam preparados para se internacionalizar (BNDES, 1995).

ao Grupo BR Foods, e a TAM realizou uma fusão com a chilena LAN para ampliar sua abrangência na América Latina. O banco Itaú se fortaleceu internamente com a incorporação do Unibanco.

Poderíamos indagar sobre a representação das grandes empresas brasileiras, com alto índice de internacionalização, no conjunto das multinacionais latino-americanas. Lourdes Casanova (2009) levantou que, entre as cinquenta empresas com maior índice de globalização na América Latina, dezenove (38%) são brasileiras, conforme apontado na tabela 1. Contudo, em termos de multinacionais localizadas no hemisfério Sul, as brasileiras possuem apenas 3% destas, enquanto as chinesas, 40%.

TABELA 1
Cinquenta maiores multinacionais da América Latina, por país (2008)

Brasil	19
México	12
Chile	8
Argentina	5
Peru	2
Colômbia	1
Guatemala	1
Venezuela	1
Bolívia	1 ¹
Total	50

Fonte: Casanova (2009, p. 168).
Nota: ¹ Empresa boliviana que se transferiu para os Estados Unidos.

A expansão das empresas brasileiras pela América Latina tem sido intensa: a Petrobras está presente na Argentina, no Uruguai, no Chile, no Paraguai, na Bolívia, no Peru, na Colômbia e na Venezuela. A mineradora Vale se instalou na Argentina, no Chile, no Paraguai e no Peru. A construtora Odebrecht tem empreendimentos na Venezuela, na Argentina, na Colômbia, no Equador e no Peru. Muitas vezes o BNDES está atrás destas empresas, oferecendo créditos para que se instalem e atuem nesses países (Belloni e Wainer, 2014).

8.2 Fortalecimento das grandes empresas públicas no exterior

Outro aspecto característico do reposicionamento do Estado nessa nova conjuntura é o fortalecimento das grandes empresas públicas no exterior, como parte de uma orientação de política externa que tem como metas a integração latino-americana, e as relações com a África e a China. É o caso das multinacionais estatais Petrobras e Eletrobras, presentes em várias partes do mundo.

8.3 Fusões e aquisições

Muitas empresas brasileiras (públicas ou privadas) se associam ou desaparecem diante de processos de fusão e aquisição, que levam à desnacionalização de setores como indústria de autopeças, telecomunicações, distribuição de energia elétrica, bancos, seguradoras, metalurgia, siderurgia, mineração, alimentos, bebidas, química, material de transporte e indústria farmacêutica (Siffert Filho e Silva, 1999). É o caso de fusões entre empresas brasileiras (Unibanco com Itaú; Sadia com Perdigão, formando a BR Foods) e de brasileiras com estrangeiras (SulAmérica com ING; Pão de Açúcar com Casino). Em consequência, tem havido significativa desnacionalização e concentração, devido à compra de empresas brasileiras por estrangeiras. Mais recentemente esse processo vem atingindo editoras, supermercados, hospitais e escolas de ensino superior. As tendências nesse sentido apontam para a concentração cada vez maior de grandes empresas e a desnacionalização de empresas brasileiras (parcial ou integral).

8.4 Crescimento e empoderamento das pequenas e médias empresas

Esse setor, que já vinha fazendo parte da coalizão política do regime militar, ganhando algumas políticas de proteção, participou ativamente da transição política e colocou na CF/1988 o compromisso do Estado com a pequena e a média empresa. O setor mostrou ser capaz de agir coletivamente nas demandas por políticas tributárias e conseguiu a aprovação do Estatuto da Pequena e Média Empresa e do Sistema Tributário Simplificado, o Simples (Guimarães, 2011). Os empresários contam com uma entidade de apoio e capacitação, o Sebrae, que ganhou espaço na política de comércio exterior ao fazer parceria com a Apex, formada para capacitar empresas para a exportação.

8.5 Hierarquia de empresas no Brasil

Com o fortalecimento dos grandes grupos econômicos e a mobilização das pequenas e médias empresas, consolida-se no país a hierarquia já apontada por Castro (2012), Schneider (2009) e Doctor (2010). Dada a concentração cada vez maior da parte superior da pirâmide empresarial e do crescimento da sua base (formada por pequenas e microempresas), vemos que a tendência histórica do mundo empresarial brasileiro de apresentar uma forma piramidal ainda persiste, com a cúpula se atrofiando cada vez mais.

8.6 Setor financeiro público

Ainda que as empresas do setor financeiro tenham passado por uma onda de desnacionalização, com a vinda de bancos e seguradoras estrangeiros na década de 1990, permaneceu fortalecido e ampliado o setor financeiro público, formado pelo Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal. O BNDES, inclusive, se torna o eixo da política de exportação e apoio às multinacionais estrangeiras

que participam de privatizações e grandes empreendimentos, e também das multinacionais brasileiras que vão para fora. Registre-se o desaparecimento do Banco Nacional de Habitação (BNH) na Nova República, o qual não resistiu aos efeitos da inflação sobre sua atuação. Os bancos públicos atuam na maioria das políticas governamentais que dizem respeito ao mundo empresarial (crédito, investimento, seguro, apoio a exportações, apoio a fusões e aquisições, financiamento de grandes obras públicas e de empresas nelas envolvidas). Eles representam a face mais clara da participação do Estado na economia brasileira.

8.7 Marcos jurídicos

As grandes transformações no mundo empresarial após os anos 1990 vieram acompanhadas de uma enorme quantidade de marcos jurídicos. Eles regulam os investimentos, os tributos, permitem a formação de empreendimentos de grande porte, especialmente em infraestrutura, sob a forma de PPPs, e de sociedades de propósitos específicos (Lazarini, 2011). Estas formas de parceria operam na construção de grandes represas hidrelétricas, em obras públicas urbanas e na construção e manutenção de estradas. O marco regulatório dos leilões de campos de exploração de petróleo e, mais recentemente, o regime de partilha para a exploração do pré-sal mostram como há uma proliferação de novos marcos jurídicos e regulatórios a orientar o relacionamento Estado-empresa e empresa-empresa. Muitas leis novas tornaram mais segura a ação das empresas e o impacto destas sobre o consumidor, o meio ambiente e a sociedade: a Lei de Proteção à Concorrência, que deu lugar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) do Ministério da Justiça; a Lei de Falências; a Lei de Propriedade Industrial; a Lei do Bem; a Lei de Inovação; o Estatuto da Micro e Pequena Empresa; a Lei de Patentes; a Lei de Medicamentos Genéricos, entre muitas outras.

8.8 Estrutura da propriedade de empresas brasileiras privadas

Tem sido grande a mudança na estrutura da propriedade de empresas privadas no país. Bancos privados domésticos e estrangeiros, investidores estrangeiros (financeiros), grandes fundos de pensão de empresas estatais (especialmente o fundo de pensão Previ do Banco do Brasil) e o BNDESPAR são os novos acionistas de empresas que foram privatizadas ou que estão passando por processos de reestruturação. Essa questão se liga à mudança nas formas de financiamento da grande empresa privada ou estatal que recorre à captação de recursos externos ou no mercado de capitais doméstico. Por terem propriedade nas empresas, os fundos de pensão juntamente com os bancos comerciais estão fazendo parte da gestão das empresas e de seus conselhos de administração. Com o fim das empresas familiares de grande porte, o sistema patrimonial das grandes e médias firmas passa por grande transformação.

8.9 Mudanças na ação das associações empresariais

Todas essas mudanças comentadas se refletiram nas associações empresariais que vêm passando por uma reestruturação. Um enorme volume de associações de pequenas e médias empresas surgiu como resultado da mobilização do setor por políticas domésticas e de apoio à exportação. As tradicionais organizações corporativistas da indústria, com larga trajetória associativa, dinamizaram seus departamentos de relações internacionais e comércio exterior para a realização de estudos e projetos de interesse das empresas. Com o fortalecimento da ação do Congresso em virtude da democratização, elas passaram a acompanhar o andamento de projetos de lei. Surgiram também entidades empresariais a partir das relações comerciais bilaterais, como associações ou *think tanks*: CEBC, Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China (em São Paulo, no Espírito Santo e no Rio de Janeiro), Câmara de Comércio Argentino-Brasileira (em São Paulo e no Rio de Janeiro), Câmara Brasil-Argentina (em Buenos Aires), entre outras.

Com o aumento do volume das negociações comerciais e as novas demandas vindas da OMC, começam a se formar entidades empresariais transetoriais de cúpula, que representam uma novidade no sistema organizacional das empresas, acostumadas a agirem por meio de associações corporativas setoriais. A criação da Ação Empresarial Brasileira em 1993, motivada principalmente pelos debates em torno de questões da reforma constitucional, programada para aquele ano, é um exemplo dessa nova ação empresarial de cúpula. Ela foi seguida, em 1996, pela Coalizão Empresarial Brasileira, formada para discutir o papel das empresas brasileiras na Alca (Oliveira, 2003; Mancuso e Oliveira, 2006).

8.10 Alianças e coalizões das empresas com o governo

Podemos identificar algumas alianças e coalizões de apoio às políticas de internacionalização de empresas e de inserção internacional do país²² a partir da mudança de paradigma na política brasileira em 1990. Desde então, aprofunda-se a integração do país à economia internacional. Identifica-se uma forma de aliança entre a micro e a média empresa e o governo, aliança que vem dos anos 1980. Este setor se fortaleceu com a introdução de compromissos com a pequena e a média empresa na CF/1988, em consequência de sua mobilização por meio de entidades de classe, campanhas e movimentos no início da redemocratização. A partir de sua luta, esses empresários conseguiram tornar lei uma política tributária para o setor e aprovar um estatuto voltado para a pequena e média empresa. A mudança de paradigma só fez beneficiar ainda mais este setor, que passa a ter, na atividade de exportação e no apoio governamental para a ida ao exterior, formas de se

22. Peter Gourevitch (1993) entende por coalizões políticas os arranjos que envolvem setores econômicos em torno de ideias, interesses e políticas comuns a todos. As coalizões sedimentam paradigmas de ação do Estado e dão legitimidade aos governos. Para ele, situações de crise (como a que o Brasil experimentou nos anos 1980) mudam os paradigmas, desfazem as coalizões vencedoras e colocam em seu lugar novos projetos, atores e ideias.

expandir em outros mercados. O Sebrae e a Apex são espaços para os empresários se informarem e se capacitarem. Muitos projetos do governo evidenciam que a aliança tem fortalecido o setor.

Outra aliança política pode ser encontrada nos grandes grupos econômicos brasileiros que atuam junto ao governo na elaboração de políticas domésticas para o setor (desoneração fiscal, emprego), bem como atuam, com o apoio financeiro governamental, para exportar ou se instalar no exterior. Arenas governamentais como o CDES (governo Lula), o CNDI (governo Lula) e a Camex (governos Fernando Henrique Cardoso e Lula) seriam plataformas em que se teceriam as coalizões entre o grande empresariado brasileiro e o governo.

Pelo fato de a propriedade de grandes empresas industriais ter mudado e passado a incluir entre seus acionistas bancos, fundos de investimento, fundos de pensão e até mesmo o BNDESPAR, podemos refletir se não está ocorrendo algo novo: a formação de uma coalizão de interesses no mercado (empresa), a qual se transportaria, num segundo momento, para questões políticas (apoios eleitorais, apoios a programas de governo). As coalizões que estamos analisando vão abarcar alianças de setores empresariais com partidos políticos, economistas, consultorias, *think tanks* e órgãos da imprensa.

9 CONCLUSÕES

Esperamos com este trabalho ter avançado na compreensão a respeito da mudança de paradigma que atravessamos a partir da década de 1990, e como ela se refletiu nas políticas governamentais e nas instituições do Estado. Mudar o paradigma vigente para uma integração competitiva, como fez Collor, seguido por Itamar Franco, Fernando Henrique e Lula, que denominou esta nova orientação de inserção internacional ativa, implicou mudar também a concepção de desenvolvimento. Desde então, a ideia de desenvolvimento passou a incorporar a perspectiva da inserção internacional como fundamental para o crescimento econômico do país. Se a globalização capacita o Estado nacional a lidar com novos problemas, conforme coloca Linda Weiss (2006), ela também o ajuda a formular um novo projeto de futuro.

Podemos agora refletir sobre a observação de Jerome Sgard de que políticas de liberalização da economia levam a uma melhor construção do Estado (*state building*). Costuma-se ligar o movimento em direção à liberalização com a retração do Estado, mas o que se viu no caso brasileiro foi que a mudança de paradigma para o desenvolvimento com inserção internacional, que se combinou a políticas de liberalização, gerou uma transformação significativa nas instituições do Estado e na forma de relacionamento das agências governamentais com a sociedade e os grupos empresariais. Instituições como o BNDES, a Apex e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) – que se torna o ponto focal brasileiro na OMC – assumem o papel de agências

estratégicas para a inserção na economia internacional, indo além do atendimento a questões domésticas. Certamente depois das mudanças que o Estado empreendeu nas suas instituições e na sua forma de gestão, nas duas últimas décadas, ele se torna capaz de gerir simultaneamente a política doméstica e a internacional, por meio de suas ilhas de excelência.

O argumento de que, em lugar de se retrair, o Estado, a partir de 1990, se reposiciona na economia pode ser mais bem entendido se levarmos em conta as duas ideias a seguir.

- 1) O Estado lidera o processo de transformação da economia brasileira, inserindo-a na economia internacional de forma gradual. As ações de regulação, financiamento e planejamento, os bancos públicos fortes, e a criação de agências facilitadoras da exportação e da internacionalização de empresas brasileiras são evidências desse reposicionamento.
- 2) Ao mesmo tempo que o Estado favorece a privatização de empresas públicas de setores importantes da economia, ele retorna ao mercado, comprando a participação acionária nessas empresas por meio da Previ, da Petros e do BNDESPAR.

Nas duas décadas estudadas neste capítulo, observamos que, em paralelo ao esforço de mudar o paradigma da política econômica brasileira, os governantes brasileiros se veem diante de grandes desafios de política econômica externa: o Mercosul, as negociações sobre a criação da Alca, a Rodada do Uruguai, a constituição da OMC e a formação de blocos como a União Europeia e o Nafta. Para trabalhar à frente da política econômica externa, o MRE teve um papel central e interagiu ativamente com o setor empresarial, que chegou a formar uma organização de cúpula – a Coalizão Empresarial Brasileira. O Itamaraty sempre foi uma instituição governamental de excelência e continua a sê-lo. Mas a mudança de paradigma tornou essa instituição menos insulada, tornou-a porosa aos interesses de grupos econômicos e movimentos sociais. Maior colaboração intraburocrática foi outra mudança do MRE em direção à melhor capacitação estatal.

Podemos, então, concluir que as políticas que fundamentam a inserção internacional do Brasil na ordem capitalista mundial levaram a alguns resultados positivos. Dentro da América Latina, o Brasil se destaca hoje por suas instituições de excelência (Itamaraty, BNDES), pela sustentabilidade de sua orientação macroeconômica e pelas grandes empresas brasileiras que atuam no exterior. Contudo, a capacidade do país de exportar, buscar investimentos externos e favorecer empresas brasileiras a irem para o exterior se vê diante de novos desafios: como o Brasil vai se inserir num mundo sinocêntrico e num contexto de predominância de relações bilaterais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, André (Org.). **Internacionalização de empresas brasileiras: perspectivas e riscos**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1452).
- BELLONI, Paula; WAINER, Andrés. El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal. **Problemas Del Desarrollo**, v. 45, n. 177, abr./jun. 2014.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Caracterização do processo de internacionalização de grupos econômicos privados brasileiros**. Rio de Janeiro: BNDES, nov. 1995. (Série Pesquisas Empresariais, n. 1).
- BOYER, Robert. How and why capitalisms differ. **Economy and Society**, v. 34, n. 4, p. 509-557, 2005.
- BRASIL. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1º jan. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>.
- CASANOVA, Lourdes. **Global latinas**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- CASTRO, Antonio Barros de. Padrões comportamentais e estratégicos da indústria brasileira nos anos 1990. *In*: CASTRO, Ana Célia; CASTRO, Lavinia de (Org.). **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.
- CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **Investimentos chineses no Brasil – 2007-2013**. Rio de Janeiro: CEBC, jun. 2013.
- CHACEL, Cristina. **O tatu saiu da toca – histórias da internacionalização da Petrobras**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2007.
- DOCTOR, Mahruk. Is Brazilian capitalism at an institutional equilibrium? A varieties of capitalism approach. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 1, 2010.
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- _____. **In search of the 21st century developmental state**. Brighton: Centre for Global Political Economy, 2008.

FERREIRA, Aline. **A OMC e a resolução de conflitos comerciais no setor de aviação civil**: o caso Embraer *vs.* Bombardier. 2004. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2004.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Tereza. **Multinacionais brasileiras**: competências para a internacionalização. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GOUREVITCH, Peter. **Políticas estratégicas en tiempos difíciles**: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

GUIMARÃES, Fabricia. **As políticas de apoio às micro e pequenas empresas no Brasil**: o caso da Lei Geral de 2006. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, 2011.

HOBSON, John. **The state and international relations**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LACERDA, Antonio. **Impacto da globalização na economia brasileira**. São Paulo: Contexto, 1999.

LAGE, Miriam. A nova política industrial. **Jornal do Brasil**, 19 set. 1993.

LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Laplane; HIRATUKA, Celio (Org.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003.

LAZARINI, Sergio. **Capitalismo de laços**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011.

LAZARINI, Sergio; FURTADO, João. Globalização das empresas e desnacionalização. *In*: LACERDA, Antonio (Org.). **Desnacionalização**: mitos, riscos e desafios. São Paulo: Contexto, 2000.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Política e interesses na industrialização brasileira**: as associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LEOPOLDI, Maria Antonieta; LIMA, Delcio. Revisitando a crise da dívida externa brasileira no final do séc. 20. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Abri, 2009.

LINDBLOM, Charles. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em: <<https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>>.

LODI, João. **Fusões e aquisições**: o cenário brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LUCAS, Luiz Paulo. A política industrial brasileira: avanços e desafios. In: VELLOSO, João Paulo (Coord.). **Estratégia industrial e retomada do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992. (Fórum Nacional: como evitar uma nova “década perdida”).

MANCUSO, Wagner; OLIVEIRA, Amâncio. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Revista Lua Nova**, n. 69, 2006.

MATHEWS, John. Dragon multinationals: new players in 21st century globalization. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 23, n. 2, p. 153-155, 2006.

OLIVEIRA, Amâncio. **O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da Alca**. 2003. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2003.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert (Ed.). **Double-edged diplomacy**: international bargaining and domestic politics. Berkeley: University of California Press, 1993.

RICUPERO, Rubens; BARRETO, Fernando. A importância do investimento direto estrangeiro do Brasil no exterior para o desenvolvimento socioeconômico do país. In: ALMEIDA, André (Org.). **Internacionalização de empresas brasileiras**: perspectivas e riscos. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

SCHNEIDER, Ben. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 41, n. 3, p. 553-575, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SGARD, Jerome. What is an emerging country and is it an interesting concept for social sciences? In: JAFFRELOT, Christophe (Ed.). **The emerging states**. London: Hurst and Co., 2008.

SIFFERT FILHO, Nelson; SILVA, Souza. As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; SKOCPOL, Theda; RUESCHEMEYER, Dietrich (Ed.). **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. **Capacidade estatal**: notas sobre a definição, dimensões e componentes. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2012. Mimeografado.

STRANGE, Susan. States, firms and diplomacy. *In*: TOOZE, Roges; MAY, Christopher (Ed.). **Authority and markets**: Susan Strange's writings on international political economy. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.

_____. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 1, 2010.

THORSTENSEN, Vera. **A defesa comercial dos BICs (Brasil, Índia e China)**: algumas lições para a política brasileira. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1635).

TORRES, Carmen Lígia. Pequeno tem mais estímulo para vender ao exterior. **Valor Econômico**, São Paulo, dez. 2009, p. F6.

UMA GRANDE DISTÂNCIA das boas intenções à prática. **Estadão**, São Paulo, 23 jan. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uma-grande-distancia-das-boas-intencoes-a-pratica-imp-,826033>>.

VEIGA, Pedro; IGLESIAS, Roberto. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. *In*: PINHEIRO, Armando *et al.* (Org.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

WEBER, Ricardo. **Eleições em tempos difíceis**: a vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1998 e a gestão da crise econômica. 2004. Tese (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2004.

WEISS, Linda (Ed.). **States in the global economy**: bringing domestic institutions back. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *In*: ALMEIDA, André (Org.). **Internacionalização de empresas brasileiras**: perspectivas e riscos. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

ALMEIDA, Mansueto. O papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento: novos e velhos desafios. *In*: BONELLI, Regis (Org.). **A agenda de competitividade do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

ARBIX, Glauco; NEGRI, Alberto. A nova competitividade da indústria e o novo empresariado – uma hipótese de trabalho. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 2, 2005.

BAUMAN, Renato (Org.). **O Brasil e os demais BRICS: comércio e política**. Brasília: Cepal; Ipea, 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; STUMPO, Giovanni. A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura. *In*: BAUMANN, Renato (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus-SOBEET, 1996.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Investimentos estrangeiros na América Latina e no Caribe**. Relatório 2004. Santiago de Chile: Cepal, 2004.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Internacionalização das empresas brasileiras: motivações, barreiras e demandas de políticas públicas**. Brasília: SOBEET-CNI, 2012.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Tereza (Org.). **Internacionalização e os países emergentes**. São Paulo: Atlas, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 14 jun. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 150).

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

PFEIFER, Ismael. Trabalho minucioso permite identificar nichos no exterior. **Valor Econômico**, nov. 2009, p. 32-35. (Suplemento especial).

SANTANA, Carlos. BNDES e fundos de pensão. Inserção externa das empresas brasileiras e graus de coordenação. **Ponto de Vista**, n. 1, ago. 2008.

SCHNEIDER, Ben. Big business in Brazil: leveraging natural endowments and state support for international expansion. *In*: BRAINARD, Lael; MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (Ed.). **Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in the global economy**. Washington: Brookings Institution, 2009.

ANEXO

QUADRO A.1

Instituições da política industrial, tecnológica e de incentivo à internacionalização de empresas nos governos Fernando Henrique e Lula

Instituição	Agência	Atuação
MDIC	BNDES	Financiamento sob a forma de créditos de exportação, investimentos, apoio a grandes e médias empresas para irem para o exterior.
	INPI	Gestão da propriedade intelectual, transferência de tecnologia, marcas e patentes.
	Inmetro	Ponto focal da OMC no Brasil. Normas técnicas e legais voltadas para comércio exterior, orientação dos empresários sobre certificações.
	Apex	Criada no governo Fernando Henrique Cardoso, é uma agência de promoção de exportações voltada para orientar empresas que se internacionalizam.
Ministério da Ciência e Tecnologia	Finep	Financiamento à inovação, à pesquisa científica e tecnológica, e ao capital de risco.
	CNPq	Fomento à pesquisa científica e tecnológica, formação de recursos humanos.
	FNDCT/fundos setoriais	Fomento a atividades de P&D. Ações transversais (governo Fernando Henrique Cardoso).
Ministério da Educação	Capes	Fomento à pós-graduação, incentivo à produção científica.
Ministério da Fazenda		Incentivos ligados à renúncia fiscal, tarifa aduaneira.
CNDI		Criado no governo Lula (2004). Órgão consultivo ligado à Presidência para formular e acompanhar as diretrizes da política industrial. Composição: treze ministros e o presidente do BNDES.
Ministério da Justiça	Cade	O Cade foi criado no governo Itamar, 1994, juntamente com a Lei de Defesa da Concorrência. É o órgão que defende a concorrência.
Ministério das Relações Exteriores		Promoção comercial, orientação sobre normas e regulamentos de acordos multilaterais de comércio, representação de empresas na OMC, acordos regionais de comércio e de integração econômica.
Sebrae		Agência de apoio à micro e pequena empresa voltada para o desenvolvimento local e para a internacionalização de empresas em cooperação com a Apex.

Fonte: Suzigan, W.; Furtado, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 40, n. 1, 2010. p. 23.

Obs.: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC; BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial; Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; OMC – Organização Mundial do Comércio; Apex – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos; Finep – Financiadora de Estudos e Projetos; CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; P&D – pesquisa e desenvolvimento; Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica; e Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

TABELA A.1

Balança comercial brasileira nos governos Fernando Henrique e Lula (1995-2013)
(Em US\$ milhões *free on board*)

Ano	Valor das exportações	Valor das importações	Saldo da balança comercial
1995	5.931	7.296	-1.364
1996	6.877	6.874	3
1997	6.830	6.761	68
1998	7.632	8.584	-951
1999	6.216	6.833	-617
2000	7.578	7.615	-36
2001	8.628	9.025	-396
2002	7.638	7.200	438
2003	9.820	7.541	2.278
2004	11.542	7.978	3.564
2005	15.229	10.242	4.987
2006	18.061	12.423	5.638
2007	21.113	15.689	5.423
2008	26.076	24.306	1.770
2009	19.368	18.137	1.231
2010	23.502	23.293	208
2011	31.946	30.357	1.589
2012	34.168	33.773	394
2013	31.516	36.835	-5.318

Fonte: MDIC. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, CAPACIDADES ESTATAIS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: ÁFRICA DO SUL, BRASIL E CHINA¹

Fátima Anastasia
Luciana Las Casas

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo examina as capacidades estatais relacionadas à cooperação internacional bilateral entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul. Parte-se do pressuposto de que as instituições políticas afetam o comportamento dos atores, a dinâmica de interação entre eles e os resultados do jogo (Tsebelis, 1990; Hall e Taylor, 1996; Shepsle e Wengast, 1995) e pergunta-se como diferentes instituições políticas informam a construção de diferentes capacidades estatais relativamente à cooperação internacional bilateral.

O método de investigação é o comparativo, e o recorte é transversal: serão analisados comparativamente os arranjos institucionais dos três países, considerando suas mais recentes reformas políticas. No caso do Brasil, o presidencialismo de coalizão praticado desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988); no caso chinês, as reformas implantadas a partir da morte de Mao Zedong, em 1976; e no caso da África do Sul, o fim do *apartheid* e a redemocratização, em 1994.

Visando examinar o impacto das instituições políticas sobre as capacidades estatais, foram escolhidos países que compõem, com o Brasil, díades distintas de cooperação internacional (Leeds, 1999): China (autocracia) e África do Sul (democracia). Propõe-se identificar semelhanças e diferenças nas capacidades dos Estados estudados, relacionadas à cooperação internacional bilateral, a depender das variações em suas instituições políticas.

A segunda seção do capítulo apresenta o modelo de análise; a terceira seção aborda os arranjos institucionais dos três países. A quarta examina as capacidades estatais para a cooperação internacional bilateral. Na conclusão, são apresentados os principais rendimentos analíticos do estudo.

1. Este capítulo é uma versão modificada de Anastasia e Oliveira (2015). Participaram do levantamento dos dados apresentados neste trabalho: Christopher Mendonça (doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG) e Déborah do Monte (mestranda em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica – PUC/Minas).

2 MODELO ANALÍTICO

2.1 Capacidades estatais e seus determinantes

O estudo das capacidades estatais requer, inicialmente, a definição do conceito de Estado: segundo Weber (1999), Estado é o aparato que detém o monopólio do uso legítimo da força física em determinado território – definição genial porque passível de generalização, abarcando fenômenos voltados para a consecução dos mais distintos objetivos. Nas palavras do autor, “eu defino o Estado pelos meios que lhe são exclusivos e não por quaisquer finalidades” (*op. cit.*).

Para Evans (1993), capacidade estatal é a capacidade de ação do Estado. Então, seguindo os conceitos desses autores, capacidade estatal será definida aqui como a capacidade de ação do estado com vistas a organizar os meios requeridos para a consecução dos fins propostos. Estes fins são escolhidos em consonância com as instituições políticas de cada país. Assim, a depender do tipo de instituição política, serão organizados diferentes conjuntos de objetivos e, conseqüentemente, requeridas diferentes capacidades estatais. Ao variarem os objetivos (fins), variam também as capacidades (meios). Desse modo, *a capacidade de ação estatal varia em tipos e graus, a depender da natureza das instituições políticas domésticas.*

As instituições políticas das nações estudadas serão classificadas como inclusivas ou extrativas (Acemoglu e Robinson, 2012): instituições políticas inclusivas apresentam alto grau de pluralismo combinado com alto grau de centralidade do Estado.² Segundo os autores, centralidade do Estado refere-se à configuração do Estado como um ator central na determinação dos rumos da nação, ao ser capaz de desempenhar os papéis que lhe são designados, como garantir a ordem pública, entregar bens e serviços e estimular e regular a atividade econômica.

A depender dos objetivos perseguidos por determinado Estado, sua posição central será mobilizada de diferentes formas. A centralidade do Estado, portanto, é uma condição necessária para a operação tanto de instituições inclusivas como de extrativas, e as variações a serem observadas, para fins de distinção entre as instituições políticas dos países estudados, referem-se ao seu grau de pluralismo.

O conceito de *veto players* (atores com poder de veto) (Tsebelis, 1995) será mobilizado para analisar as redes de atores e de instituições organizadas para a cooperação internacional entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul, nas áreas de direitos humanos e comércio exterior. Segundo Tsebelis (1995) as *policy change* (mudanças de políticas) dependem do número de atores com poder de veto, da congruência entre eles e de sua coerência (interna). Assim, a estabilidade

2. “Vamos nos referir às instituições políticas que são suficientemente centralizadas e pluralistas como instituições políticas inclusivas. Quando uma dessas condições falhar, vamos nos referir às instituições como sendo instituições políticas extrativas” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 81, tradução nossa).

ou a mudança de políticas estaria associada não apenas ao número de atores com poder de veto mas, principalmente, à congruência entre eles.

A estabilidade das políticas públicas de um sistema político depende de três características de seus *veto players*: o número, a congruência (diferença entre as posições políticas que ocupam) e a coesão (similaridade das posições políticas das unidades que constituem cada um deles) (Tsebelis, 1995, p. 301, tradução nossa).³

Argumenta-se, aqui, que o aumento da congruência – atributo desejável para a produção de consenso sobre as políticas públicas, na presença de grande número de atores com poder de veto (poliarquias), – é incentivado sob capacidades estatais mais desenvolvidas, especialmente nas dimensões legal, relacional e política (Cingolani, 2013).

Não necessariamente um Estado expandido é um Estado mais capaz de produzir prosperidade e bem-estar para os cidadãos. Como afirmou Reis (1988), o mais importante não é o tamanho do Estado, mas a sua construção adequada, o que remete à recomendação da *contenção do Estado*, ali, onde ele ameaça as liberdades e os direitos dos cidadãos, e de sua expansão, ali onde ele é requerido para a promoção do bem-estar.

Em particular, a pesquisa deve ter cuidado em distinguir o que chamamos de “capacidade de fazer” de “capacidade de abster-se”, que separa o poder de implantação do poder de verificar as fontes de capacidades (Cingolani, 2013, p. 42, tradução nossa).⁴

Desse modo, no âmbito de instituições políticas inclusivas, as capacidades estatais estão associadas concomitantemente à capacidade de contenção do Estado e de sua expansão, em consonância com a construção de um Estado voltado para a promoção da liberdade e da prosperidade.

Supõe-se que a presença de capacidades semelhantes (em tipo e em grau), no nível doméstico, contribui para o desenvolvimento da cooperação entre os Estados, no nível internacional.

2.2 Operacionalização

O conceito de pluralismo será operacionalizado a partir da mobilização do conceito de poliarquia (Dahl, 1989) e dos modelos de democracia (Lijphart, 2003). Dessa forma, os oito requisitos da poliarquia de Dahl e as dez características elencadas por Lijphart para distinguir o modelo consensual do majoritário serão, aqui, tomados como indicadores de: *i*) presença ou ausência de regime democrático (e, pois, de pluralismo político); e *ii*) no caso da ocorrência de poliarquia, se consensual ou majoritária.

3. "(...) the policy stability of a political system depends on three characteristics of its veto players: their number, their congruence (the difference in their political positions) and their cohesion (the similarity of policy positions of the constituent units of each veto players)".

4. "In particular, research should be careful in distinguishing what we called the 'capacity to do' and 'the capacity to refrain from', that separates power deploying from power checking sources of capacity".

Referindo-se às diferentes dimensões abrangidas pelo conceito de capacidades estatais, Cingolani (2013) cita as capacidades: *i)* coercitiva; *ii)* fiscal/alocativa; *iii)* administrativa/implementação; *iv)* legal; *v)* política; *vi)* de transformação/industrialização; e *vii)* relacional (*op. cit.*, p. 27).⁵

A identificação dos diferentes tipos de capacidade estatal é importante para as decisões relacionadas ao recorte do objeto e contribui para a produção de rendimentos analíticos ao dirigir o olhar do analista para determinados atores, agências e fenômenos. Tendo em vista a temática abordada neste capítulo – a cooperação internacional bilateral – interessa, aqui, examinar capacidades estatais de quatro tipos, conforme descrito a seguir.

- 1) Legal – a consideração das *capacidades legais* aponta para a existência de um sistema legal estável que garanta o exercício dos direitos e o cumprimento dos contratos, com ênfase na limitação da intervenção do Estado (Cingolani, 2013, p. 32).⁶
- 2) Relacional – refere-se à capacidade do Estado de internalizar e expressar as interações sociais em suas ações. Para fins desta pesquisa interessa, especialmente, “o poder das instituições irradiantes do Estado, como o Estado afeta e é limitado pela sociedade civil” (Cingolani, 2013, p. 31, tradução nossa).⁷
- 3) Política – refere-se ao poder de agenda dos representantes eleitos na definição das políticas públicas:

Muitas vezes, refere-se ao nível de acumulação de poder pelos líderes eleitos, a fim de fazer valer as suas prioridades de políticas entre os diferentes atores institucionais (partido, congresso etc.) (Weaver e Rockman, 1993; Tsebelis, 1995; Gates *et al.*, 2006). Esta literatura olha para pontos de veto e *checks* executivos, muitas vezes compartilhando ideias com a literatura sobre capacidades legais (Cingolani, 2013, p. 32, tradução nossa).⁸

Interessa, aqui, capturar a capacidade de *accountability* horizontal, a qual remete a existência e operação efetiva de um sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos institucionais) entre os poderes constituídos.

5. "In general, state capacity refers to one or a combination of the following dimensions of state power: a) coercive/military; b) fiscal; c) administrative / implementation; d) transformative or industrializing; e) relational/ territorial coverage; f) legal; g) political".

6. "The legal dimension of state capacity has its roots in the 'limited government' strand of the literature, in which special attention is given to the limitation of state's intervention".

7. "The power of the state's 'radiating institutions', how the state affects and is limited by civil society".

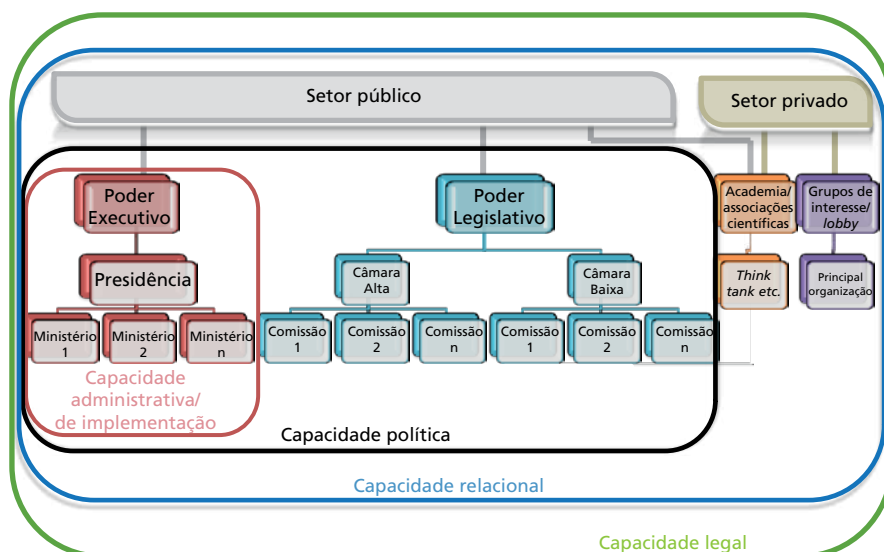
8. "It often refers to the level of power accumulation by elected leaders in order to enforce their policy priorities across the different institutional players (party, Congress, etc.) (Weaver and Rockman 1993; Tsebelis 1995; Gates et. al. 2006). This literature looks at veto points and executive checks, often sharing insights with the legal capacities literature".

- 4) Administrativas de implementação: referem-se à existência de uma burocracia profissional e à implementação impessoal das políticas públicas, a partir da concepção weberiana de Estado moderno (Cingolani, 2013, p. 28).

As distinções entre essas dimensões são úteis para o argumento em tela, em conexão com a tipologia proposta por Faria (2012, p.176), em relação à coordenação intragovernamental (no interior do Executivo); às relações intergovernamentais (entre o Executivo federal e os governos subnacionais);⁹ e à cooperação intersetorial (setores público e privado). Acrescentando a tal tipologia as interações entre os poderes constituídos (*checks and balances*), observam-se as seguintes correspondências, no plano analítico: as capacidades legais constituem a moldura analítica que abriga todas as demais; a consideração das capacidades relacionais remete à análise dos padrões de interação entre os setores público e privado; a consideração das capacidades políticas remete à análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo; e, finalmente, a consideração das capacidades administrativas/de implementação remete à análise da coordenação intragovernamental.

Supõe-se que a presença de capacidades semelhantes (em tipo e em grau), no nível doméstico, contribui para o desenvolvimento da cooperação entre os Estados, no nível internacional.

FIGURA 1
Matriz analítica



Elaboração das autoras.

9. As relações intergovernamentais não serão objeto de análise nesta pesquisa.

2.3 Capacidades estatais e seus efeitos na cooperação internacional

A cooperação internacional refere-se às interações mutuamente acordadas entre dois ou mais atores no ambiente internacional (Oye, 1986; Axelrod e Keohane, 1985; Keohane e Nye, 1989). O relacionamento pode ocorrer desde uma simples troca de informação até a integração monetária – inclusive vista por alguns como transferência de soberania nacional (Moravcsik, 1991; Mundell, 1997) – como é o caso da União Europeia (UE).

A cooperação internacional não equivale à harmonia:

harmonia requer completa identidade de interesses, e cooperação só pode ocorrer em situações que contenham uma mistura de interesses, conflituosos e complementares (...) cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou potenciais de outros (Axelrod e Keohane, 1985, p. 226, tradução nossa).¹⁰

Neste trabalho, a cooperação será tomada como um fenômeno *político* que ocorre no ambiente internacional. Não se trata, pois, de uma análise técnica do fenômeno.¹¹ Dessa forma, a cooperação internacional inclui a cooperação para o desenvolvimento, mas não se restringe a ela.

A cooperação internacional não ocorre independentemente do ambiente doméstico. Embora não se possa afirmar a direção da causalidade, “a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma” (Putnam, 2010, p. 147).

Ao analisar a influência das instituições políticas domésticas na cooperação internacional bilateral, Leeds (1999) afirma que díades compostas por duas democracias tendem mais a cooperar do que aquelas formadas por duas autocracias. Já as díades mistas (uma democracia e uma autocracia) são as que apresentam maiores dificuldades para estabelecer e manter cooperação internacional. A cooperação entre dois países democráticos tende a ser mais crível e menos flexível do que aquela celebrada entre dois países autoritários (*op. cit.*, p. 980).

Propõe-se, aqui, que a propensão a cooperar, especialmente no interior de díades mistas, é sensível também à natureza do tema em questão. O regime político, portanto, influencia a configuração da cooperação, seja no que tange às agendas abordadas, seja no grau de institucionalização possível em dada díade, relativamente à determinada agenda (Oliveira, 2012).

10. “Harmony requires complete identity of interests, but cooperation can only take place in situations that contain a mixture of conflicting and complementary interests (...) cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others. Cooperation, thus defined, is not necessarily good from a moral point of view”.

11. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a cooperação técnica engloba “toda a gama de atividades de ajuda destinadas a desenvolver os recursos humanos, através de uma melhoria dos níveis de qualificação, conhecimentos, *know-how* técnico e aptidões produtivas de um país em vias de desenvolvimento” (OCDE *apud* Afonso e Fernandes, 2005, p.73).

Vale reafirmar, neste momento, a centralidade do conceito de capacidade estatal, para o estudo em tela: ele constitui a ponte analítica entre as instituições políticas (seus determinantes) e a cooperação internacional (seus efeitos, neste artigo). É o recurso a este conceito que possibilitará a tradução das diferentes instituições políticas em presença nos países estudados em diferentes tipos de capacidades estatais referidas à cooperação internacional.

A escolha das agendas aqui analisadas – comércio exterior e direitos humanos – justifica-se em função das diferentes sensibilidades que apresentam em relação aos arranjos institucionais dos países estudados. Assim, espera-se mais cooperação entre Brasil e China, por exemplo, no âmbito das relações comerciais do que em assuntos pertinentes à área dos direitos humanos.

No âmbito dos arranjos políticos domésticos, pretende-se identificar:

- os principais atores/agências/instâncias decisórias relacionados à cooperação internacional nas agendas investigadas;
- seus lugares no arranjo institucional;
- os diferentes tipos de capacidades estatais; e
- os padrões de interação entre atores portadores de diferentes capacidades.

No âmbito da cooperação bilateral, seguindo Leeds (1999), serão analisadas as díades: Brasil e África do Sul e Brasil e China, visando identificar e analisar:

- as correspondências/diferenças entre os arranjos institucionais domésticos relativos à cooperação internacional;
- as correspondências/diferenças entre as capacidades estatais para a cooperação dos países que compõem as díades; e
- os gargalos/pontos de estrangulamento decorrentes de assimetrias entre as duas situações anteriores em relação aos países.

3 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

3.1 O arranjo institucional da África do Sul¹²

Acemoglu e Robinson (2012) concordam com a descrição de Lewis (1954) da África do Sul como uma economia dual, dividida entre um setor tradicional, atrasado e pobre, e um setor moderno, urbano e desenvolvido. Porém, os autores discordam de que o *problema do desenvolvimento* poderia ser resolvido estendendo a modernização ao setor tradicional.

12. Déborah do Monte participou da elaboração desta seção.

Na África do Sul, os negros africanos estavam, de fato, “presos” na economia tradicional, nas *Homelands*. Mas este problema do desenvolvimento não poderia ser resolvido pelo crescimento econômico. A existência das *Homelands* foi o que permitiu o desenvolvimento da economia branca (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 269, tradução nossa).¹³

Sendo assim, a conjuntura crítica¹⁴ de 1994 é o fenômeno que explica a transição das instituições políticas africanas, de extrativas para inclusivas.¹⁵ A Constituição aprovada em 1996 norteou-se, principalmente, pelos princípios do não racismo e não sexismo, do sufrágio universal, da cidadania e da liberdade de expressão e de associação política (África do Sul, 1996).

A Constituição sul-africana garante a todos o direito de livre expressão, incluindo liberdade de imprensa e mídia, liberdade para produções artísticas e acadêmicas, liberdade de manifestação, de associação política, de organizar partidos políticos, de votar em todos os cargos legislativos em disputa, de se candidatar a eleições e de assumir cargo público, se eleito (África do Sul, 1996).

O Parlamento sul-africano é composto por duas casas, respectivamente: a Assembleia Nacional (National Assembly) e o Conselho Nacional das Províncias (National Council of Provinces – NCOP). Este representa os interesses das unidades subnacionais; aquela, os cidadãos.

O Poder Legislativo é constituído via eleições gerais e periódicas, disputadas no contexto de um sistema multipartidário, com seis partidos relevantes: o Congresso Nacional Africano (CNA); o Partido Democrático Cristão; o Congresso do Povo; a Aliança Democrática; o Freedom Front Plus; e os Democratas Independentes (Sadie, 2006, p. 212).¹⁶

O presidente é eleito pela Assembleia Nacional (África do Sul, 1996). No âmbito da Presidência da República, vale mencionar duas agências que lidam

13. “In South Africa black Africans were indeed “trapped” in the traditional economy, in the *Homelands*. But this was not the problem of development that growth would make good. The *Homelands* are what enabled the development of the white economy”.

14. Uma conjuntura crítica é uma faca de dois gumes que pode causar mudança brusca na trajetória de uma nação. Por um lado, ela pode abrir o caminho para quebrar o ciclo das instituições extrativas e permitir que as mais inclusivas surjam, como na Inglaterra. Ou ela pode intensificar o aparecimento de instituições de extração, como foi o caso da Segunda Servidão na Europa Oriental (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 116, tradução nossa).

15. Também não deve ser nenhuma surpresa que o tipo de desenvolvimento econômico que a África do Sul branca estava conseguindo, finalmente foi limitado, baseando-se em instituições extrativas que os brancos tinham construído para explorar os negros. (...) E novamente não será surpresa que este conjunto de instituições econômicas extrativistas foi construído sobre bases estabelecidas por um conjunto de instituições políticas altamente extrativistas. Antes de sua derrubada em 1994, o sistema político sul-africano atribuía todo o poder aos brancos, que eram os únicos autorizados a votar e concorrer a um cargo. Os brancos dominaram a polícia, os militares e todas as instituições políticas. A dupla economia da África do Sul tinha chegado ao fim em 1994. Mas não pelas razões que Sir Arthur Lewis teorizou. Não era o curso natural do desenvolvimento econômico que acabou com a barreira de cores e os países de origem. Negros sul-africanos protestaram e se levantaram contra o regime que não reconhecia seus direitos básicos e não compartilhava os ganhos do crescimento econômico com eles. Após o levante de Soweto, de 1976, os protestos tornaram-se mais organizados e mais fortes, o que, em última instância, derrubou o estado de Apartheid (*op. cit.*, p. 171-269, tradução nossa).

16. Além destes, vale mencionar: Inkatha Freedom Party; Congresso Pan-Africano; Partido da União Democrática Cristã; Movimento Democrático Unido.

com temas e políticas relevantes: a National Planning Commission, responsável pela elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento, e o Ministry for Monitoring and Evaluation.

O CNA, partido no governo há quase vinte anos, é o responsável pelo estabelecimento das diretrizes políticas gerais do país. Apesar de resquícios da política do *apartheid* permanecerem na estrutura socioeconômica da África do Sul, o país apresenta as oito condições necessárias para ser considerado como poliárquico (Oliveira, 2012, p. 127-131).

A sociedade sul-africana é plural e diversificada, o que pode ser exemplificado pela existência de onze idiomas oficiais. Considerando as variáveis que distinguem os modelos majoritário e consensual, na dimensão executivo-partidos, a África do Sul apresenta o Poder Executivo governado por gabinete unipartidário e fusão entre os Poderes, com predomínio do Executivo, traços que o aproximam do modelo majoritário. O sistema partidário é, por sua vez, multipartidário; e o eleitoral, de representação proporcional (África do Sul, 1996; Lijphart, 1998), características do modelo consensual.

No eixo federal-unitário, o Poder Legislativo é bicameral incongruente; a aprovação de emendas constitucionais requer maioria qualificada; e o controle de constitucionalidade é independente, realizado pela Corte Constitucional:

(1) a autoridade jurídica da República está nas cortes. (2) As cortes são independentes e sujeitas somente à Constituição e à lei, as quais devem aplicar imparcialmente e sem medo, favor ou preconceito (África do Sul, 1996).¹⁷

Essas características coadunam-se com o consensualismo (Lijphart, 1998).¹⁸

Apesar da existência de fortes traços majoritários, como Poder Executivo com gabinete unipartidário, ocupado há muito tempo pelo CNA, e a organização político-administrativa formalmente unitária, não se pode classificar a democracia sul-africana como puramente majoritária.

Finalmente, independentemente da forma como se interpreta a natureza exata do gabinete de maioria do CNA, não se pode transformar o sistema sul-africano em um tipo puro de democracia majoritária, tal como encontrado no Reino Unido: ainda há a representação proporcional, o governo relativamente descentralizado – descrito, corretamente, como um *federalismo limitado*, por Connors, uma constituição escrita

17. " (1) The judicial authority of the Republic is vested in the courts. (2) The courts are independent and subject only to the Constitution and law, which they must apply impartially and without fear, favour or prejudice." (África do Sul, 1996, capítulo 8, & 165, incisos I e II).

18. "Uma democracia consensual pode ser definida por quatro princípios básicos: (1) governo por 'grande coalizão'; (2) autonomia do grupo por meio de federalismo e descentralização territorial e/ou não territorial; (3) proporcionalidade, especialmente no que diz respeito à representação política; e (4) poder minoritário de veto em questões de importância vital e fundamental para as minorias. A Constituição Interina de 1994 encarnou todos esses princípios básicos e deve, portanto, ser considerada como uma constituição perfeitamente consensual em vez de apenas um documento "quase-consensual" (Lijphart, 1998, p. 146, tradução nossa).

que só pode ser alterada por maiorias extraordinárias, e uma corte constitucional independente (Lijphart, 1998, p. 148-149, tradução nossa).¹⁹

Em que pese a forte influência do Reino Unido, as instituições políticas sul-africanas apresentam um importante viés consensual, modelo mais adequado para países plurais e heterogêneos, por ampliar as possibilidades deliberativas e a participação das minorias (Lijphart, 2003).

3.2 O arranjo institucional do Brasil

O *presidencialismo de coalizão* praticado no Brasil apresenta-se como um instigante arranjo institucional que tem suscitado diferentes interpretações dos analistas, em relação ao atributo da estabilidade do regime.

Por um lado, alguns analistas, especialmente autores brasilianistas, afirmam que presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, traços institucionais presentes na Constituição de 1946 e reiterados na CF/1988, expressam uma *combinação explosiva* que põe em risco a estabilidade da ordem democrática, devido à presença de muitos pontos de veto e às dificuldades de organizar uma base majoritária de apoio ao presidente, no Congresso (Linz e Valenzuela, 1994; Mainwaring, 1993; Mainwaring e Shugart, 1993).

Por outro lado, Figueiredo e Limongi (1999; 2008), contrapondo-se a esse argumento, afirmam que a CF/1988 não apenas reproduziu alguns traços da Constituição de 1946, conducentes à dispersão dos poderes de agenda e veto entre os poderes Executivo e Legislativo, como mencionado pelos brasilianistas, mas também inovou ao introduzir em seu texto instrumentos que concentram estes poderes nas mãos do Presidente da República, tais como a prerrogativa de editar medidas provisórias, de pedir urgência para matérias de sua autoria, de exclusividade de iniciativa em matérias orçamentárias, além do poder de vetar total e/ou parcialmente as matérias aprovadas pelo Poder Legislativo.

Portanto, não obstante a existência de várias características que aproximam a poliarquia brasileira do modelo consensual de democracia – Poder Executivo organizado em grandes coalizões; sistema multipartidário; sistema eleitoral de representação proporcional; *checks and balances*; bicameralismo simétrico e incongruente; federalismo; Constituição rígida e controle de constitucionalidade feito por uma corte independente –, verifica-se a preponderância do Poder Executivo, que concentra importantes poderes de agenda e de veto e constitui, segundo Figueiredo e

19. "Finally, regardless of how one interprets the ANC's exact nature, an ANC majority cabinet will not transform the South African system to the pure type of majoritarian democracy found in the United Kingdom: there will still be proportional representation, a relatively decentralized government - described, correctly, as a 'limited federalism' by Connors, a written constitution that can be amended only by extraordinary majorities, and a constitutional court".

Limongi (1999), o principal legislador, de jure e de fato. Essa característica aproxima a democracia brasileira do modelo majoritário de Lijphart (2003).

A conjuntura crítica inaugurada no Brasil com as greves operárias de 1978, 1979 e 1980, ainda sob o autoritarismo militar, deflagrou um amplo movimento político que culminou na criação de instituições políticas inclusivas no país e propiciou a criação de instituições econômicas mais inclusivas (Acemoglu e Robinson, 2012).

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo Brasil, especialmente nesta segunda década do século XXI, com a diminuição das taxas de crescimento econômico e a elevação das taxas inflacionárias, aposta-se que, sob instituições políticas inclusivas, as consequências alocativas desses fenômenos serão menos perversas e poderão ser mais bem equacionadas do que se observaria sob instituições extrativas.

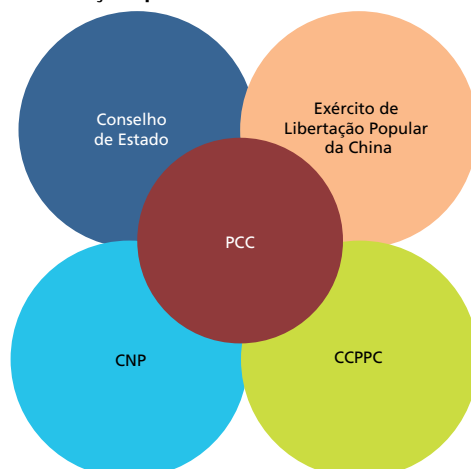
3.3 O arranjo institucional da China

Esta subseção foi baseada, principalmente, em Lawrence e Martin (2013), que apontam as cinco instituições políticas mais relevantes da China: Partido Comunista da China (PCC); Conselho de Estado; Congresso Nacional do Povo (CNP); Exército de Libertação Popular da China e Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC).²⁰

O PCC é a principal instância decisória do país (figura 2). Composto, atualmente, por cerca de 80 milhões de filiados (aproximadamente 6% da população da China), conquistou o poder em 1949, data de fundação da República Popular da China.

FIGURA 2

China: principais instituições políticas



Fonte: Lawrence e Martin (2013).

20. Em inglês: i) Communist Party of China (CPC); ii) State Council; iii) National People's Congress (NPC); iv) The People's Liberation Army; e v) Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC).

Segundo a Constituição do PCC,

os princípios básicos do centralismo democrático praticado pelo partido são os seguintes: (1) Os membros individuais do Partido estão subordinados à organização do partido, a minoria é subordinada à maioria, as organizações inferiores do Partido são subordinadas às organizações superiores do Partido, e todas as organizações constituintes e membros do Partido são subordinados ao Congresso Nacional (do Partido) e ao Comitê Central do Partido (China, 1982, tradução nossa).²¹

As Forças Armadas da China e a CCPPC são subordinadas ao partido e não ao Estado. O CNP, unicameral, composto por cerca de 3 mil deputados, reúne-se apenas dez dias por ano e tem a atribuição de aprovar, a cada cinco anos, os novos líderes políticos do país.²² O CNP, embora aparentemente tenha muitos poderes e atribuições, também é controlado pelo partido e, na prática, “(...) é capaz de exercer pouco de seu mandato constitucional de supervisão sobre o Estado e o Judiciário” (Lawrence e Martin, 2013, p. 2, tradução nossa).²³

Embora haja oito partidos menores na China, o sistema é, de fato, unipartidário, já que todos eles são subordinados ao PCC. De acordo com Lawrence e Martin (2013, p. 37), a existência desses partidos é usada pelo PCC para afirmar que o sistema partido chinês é de “cooperação multipartidária”.

A constituição do PCC afirma que o Comitê Permanente do Politburo (Politburo Standing Committee – CPP) e o Politburo (figura 3) são eleitos pelo comitê central: “Na prática, os altos funcionários em exercício apresentam uma lista de candidatos ao Comitê Central, que a ratifica” (Lawrence e Martin, 2013, p. 26, tradução nossa).²⁴

Os membros do Comitê Central (205 permanentes e 171 suplentes), por sua vez, são eleitos por ocasião da realização do Congresso Nacional do Partido, que ocorre a cada cinco anos e reúne 2 mil delegados (Lawrence e Martin, 2013, p. 28).

21. “The basic principles of democratic centralism as practiced by the Party are as follows: (1) Individual Party members are subordinate to the Party organization, the minority is subordinate to the majority, the lower Party organizations are subordinate to the higher Party organizations, and all the constituent organizations and members of the Party are subordinate to the National Congress and the Central committee of the Party”.

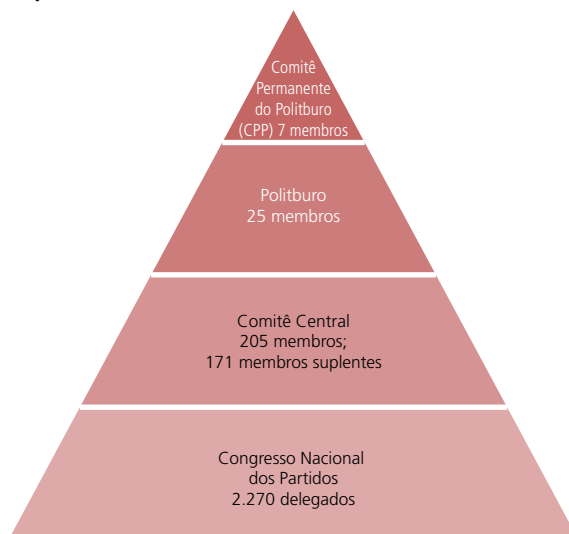
22. “Porque a sessão plenária anual do congresso é tão breve, muito do trabalho do CNP é realizado pelo seu Comitê Permanente, que atualmente tem 161 membros e reúne a cada dois meses. O Comitê Permanente é composto por altos funcionários do partido e do Estado, recentemente reformados, os chefes dos oito partidos democráticos, e ‘personalidades de todas as áreas ou profissões’. Outros órgãos importantes do CNP que atendam fora da sessão anual incluem nove comissões especializadas dos deputados e organismos compostos por funcionários e experts sob o Comitê Permanente. Como o Conselho de Estado, o CNP tem uma organização do Partido Comunista embutido nele” (Lawrence e Martin, 2013, p. 35).

23. “(...) is able to exercise little of its constitutionally mandated oversight over the state and the judiciary”.

24. “In practice, incumbent top officials provide a list of nominees to the Central Committee, which ratifies it”.

FIGURA 3

China: hierarquia do Partido Comunista em nível nacional



Fonte: Lawrence e Martin (2013).

Abaixo do PCC e estreitamente vinculado a ele, encontra-se o Poder Executivo (The State System), encarregado de executar as políticas decididas pelo Partido:

o locus de poder no sistema de Estado é o Conselho de Estado, o gabinete chinês. Ele é dirigido por um Premier (Zongli), também por vezes referido em Inglês como o primeiro-ministro, que serve simultaneamente no Comitê Permanente do Politburo. Porque o sistema de Estado administra a economia diariamente, o Premier é efetivamente o funcionário econômico mais alto da China, embora, também, tenha outros cargos. No quadro da organização, todos os ministérios reportam-se ao Conselho de Estado e, finalmente, ao Premier. Na prática, vários ministérios, incluindo o Ministério da Defesa Nacional, o Ministério da Segurança do Estado, o Ministério da Segurança Pública e o Ministério da Cultura reportam-se diretamente às entidades do Partido Comunista que supervisionam o seu trabalho (Lawrence e Martin, 2013, p. 33, tradução nossa).²⁵

Neste capítulo, as instituições políticas chinesas serão classificadas como extrativas, seguindo Acemoglu e Robison (2012), e o regime político como não poliárquico (Oliveira, 2012), em que sequer a definição minimalista de democracia

25. "The locus of power in the State system is the State Council, China's cabinet. It is headed by a Premier (zongli), also sometimes referred to in English as Prime Minister, who serves concurrently on the Party's Politburo Standing Committee. Because the State system manages the economy on a day-to-day basis, the Premier is effectively China's most senior economic official, although he has other portfolios, too. On official organization charts, all ministries report to the State Council and ultimately to the Premier. In practice a number of ministries, including the Ministry of National Defense, the Ministry of State Security, the Ministry of Public Security, and the Ministry of Culture, report directly to the Communist Party entities that oversee their work".

– eleições livres, periódicas e competitivas – é observada. O sistema de partidos é unipartidário, violando a definição de Przeworski (1995), segundo a qual a democracia é um regime em que *partidos perdem eleições*, o que, obviamente não ocorre na China desde 1949.

Angang (2012) afirma que os líderes chineses são eleitos *democraticamente*. As eleições mencionadas, para a escolha dos dirigentes, ocorrem, no entanto: *i)* no interior das instâncias decisórias do Partido Comunista, violando os requisitos de competitividade e de possibilidade de alternância no poder, tão caros às poliarquias, ou *ii)* no âmbito do CNP que, na prática, também é controlado pelo Partido.

De acordo com Acemoglu e Robinson (2012), é possível alcançar o crescimento econômico mesmo em presença de instituições extrativas, e, algumas vezes, esse crescimento pode ser impressionante, como vem ocorrendo na China, nas últimas décadas.

A China tem, assim, um crescimento econômico não graças a suas instituições políticas extrativas, mas apesar delas: a sua experiência de crescimento bem-sucedido, ao longo das últimas três décadas, deve-se a uma mudança radical de instituições econômicas extrativistas para instituições econômicas significativamente mais inclusivas. Tal mudança tornou-se mais difícil, não mais fácil, devido à presença de profissionais altamente autoritários e instituições políticas extrativas (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 442-443, tradução nossa).²⁶

Brødsgaard (2012) chama a atenção para o caráter ainda incipiente da pesquisa relativa às relações entre partido e governo na China, em que pese o aumento do número de estudos nos últimos anos. Segundo esse autor, a literatura mais recente permitiu o aprofundamento do que se conhece sobre essas relações e produziu novos conhecimentos sobre os procedimentos de constituição das instâncias decisórias na China, especialmente no que tange aos mecanismos de recrutamento e seleção de lideranças, mostrando como “o Partido indica e controla os líderes de governo através do sistema de nomenclatura”²⁷ (Brødsgaard, 2012, p.3, tradução nossa).²⁸ Esses avanços são relevantes por permitirem examinar o método de quem faz a

26. “China has thus achieved economic growth not thanks to its extractive political institutions, but despite them: its successful growth experience over the last three decades is due to a radical shift away from extractive economic institutions and toward significantly more inclusive economic institutions, which was made more difficult, not easier, by the presence of highly authoritarian, extractive political institutions”.

27. “Nomenklatura can be defined as ‘a list containing those leading officials directly appointed by the Party as well as those officials about whom recommendations for appointment, release or transfer may be made by other bodies, but which require the Party’s approval’. This means that the nomenklatura list in fact comprises two lists. One of these is handled solely by the Central Organizational Department (COD) at the Party centre; the other involves management by other state and Party organs. The Party centre mainly focuses on the former list, but also has the authority to exercise veto power over the latter. Moreover, the nomenklatura system includes lists of personnel recommended for future appointment. Through this elaborate system the Party controls the selection and appointment of leaders to the most important positions in Chinese society. At the central level, the COD manages a list of top positions in government and Party organs at central and provincial level as well as the heads of the most prestigious institutes of higher learning”. (Brødsgaard, 2012, p. 11).

28. “(...) the Party appoints and manages government leaders through the nomenklatura system”.

escolha, como também entender em nome de quem as decisões são tomadas e com que objetivos.

Pode-se concluir, a partir do exame das características dos arranjos institucionais dos três países, que Brasil e África do Sul possuem instituições políticas inclusivas e são poliarquias. Ambos os países apresentam fortes traços do modelo consensual de democracia (Lijphart, 2003), temperados, no entanto, por características pertinentes ao modelo majoritário. No caso da África do Sul, vale ressaltar o gabinete unipartidário e sua ocupação pelo CNA, bem como a organização político-administrativa formalmente unitária. O majoritarismo no Brasil relaciona-se à preponderância do Poder Executivo, o que lhe garante amplos poderes de agenda e de veto e desequilibra o sistema de *checks and balances* previsto pela CF/1988.

Já as instituições políticas chinesas são extrativas e seu regime político é autocrático. De acordo com Sartori (1965, p. 168), “na autocracia o poder é concentrado, incontrolável e ilimitado”, características presentes na China, onde há eleições diretas apenas no nível local, não há partidos políticos de oposição ao governo e o poder político é controlado pelo PCC, que congrega cerca de 6% da população do país.²⁹

Enquanto no Brasil e na África do Sul os cidadãos podem “decidir sobre a alocação de recursos que não possuem” (Przeworski, 1995), o mesmo não ocorre na China, onde o processo decisório é presidido por outros critérios e procedimentos.

4 CAPACIDADES ESTATAIS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Esta seção trata da cooperação internacional bilateral entre Brasil e África do Sul e entre Brasil e China. O objetivo é descrever e analisar comparativamente as agências domésticas de cooperação internacional nas áreas de direitos humanos e comércio exterior. Para tanto, serão construídas e analisadas as redes que representam a complexa interação entre as agências nas referidas áreas.³⁰

Pretende-se identificar semelhanças e diferenças relacionadas às capacidades estatais para a cooperação bilateral entre o Brasil e os dois parceiros, nas duas agendas. Como mencionado anteriormente, serão analisadas as capacidades legal, política, relacional e administrativas/de implementação, no que se refere às interações entre os setores público e privado e os poderes Executivo e Legislativo e à coordenação intragovernamental.

29. Aproximadamente 80 milhões de filiados em uma população de cerca de 1 bilhão e 350 milhões de habitantes, em 2012, segundo o Banco Mundial.

30. As informações disponibilizadas nesta seção foram extraídas de *sites* e de documentos oficiais das instituições, organizações e agências mencionadas e/ou obtidas por meio de entrevistas realizadas nos países estudados, em agosto/setembro de 2013.

Como se sabe, a cooperação internacional constitui parte da política externa de determinado país. Segundo Lima (2000), a política externa é uma política pública que produz efeitos distributivos entre os atores domésticos e constitui-se, portanto, em arena de competição/cooperação entre diferentes interesses. Vale ressaltar, não obstante, que diferentemente das demais políticas públicas, que são setorialmente desenhadas e executadas, a política externa é desprovida de conteúdo, *a priori*, e é orientada para fora do país.³¹

Em consonância com o exposto na primeira seção deste capítulo, espera-se encontrar uma rede mais complexa de agências e de atores públicos e privados participando das decisões e da implementação da cooperação bilateral nos países democráticos (África do Sul e Brasil) do que na China e, consequentemente, maiores similaridades entre as redes organizadas por Brasil e África do Sul do que entre aquelas construídas no Brasil e na China.

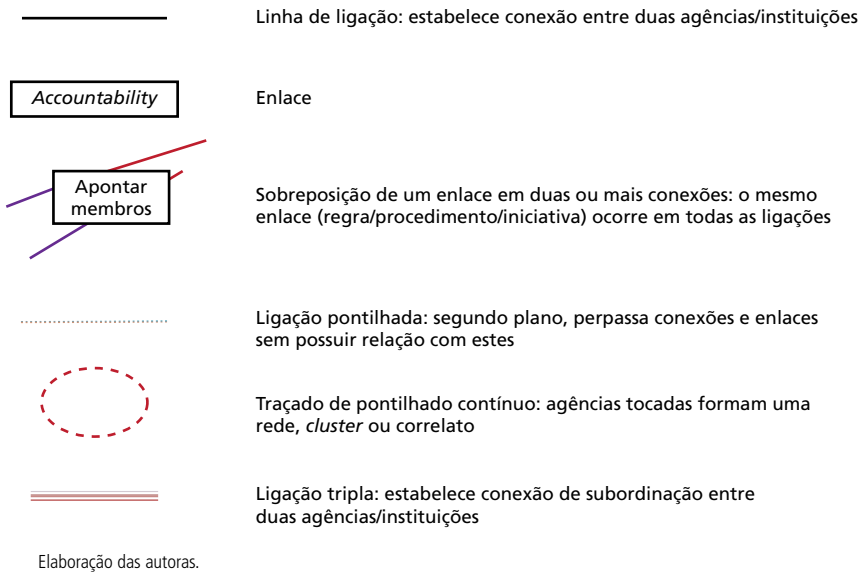
Antes de iniciar a análise das estruturas, cabe esclarecer alguns pontos referentes à construção das redes. Neste trabalho, rede da cooperação internacional não se refere a um modelo matemático, com algoritmos de ligação simples ou complexa, com índices probabilísticos ou capacidade de previsão. Trata-se tão somente de modelos de representação construídos com vistas a auxiliar a análise. Toma-se emprestado conceitos da teoria de grafos, em que um grafo é constituído de *nós* e de *ligações*. Os nós são os atores e as agências domésticas que compõem a rede da cooperação internacional em dado tema. Nas ligações das redes, são destacados os enlaces estabelecidos entre as agências e instituições, sendo estes ferramentas de coordenação interorganizacional (Alexander, 1993 *apud* Faria, 2012). A figura 4 mostra os símbolos utilizados nas redes.

As agências e instituições levantadas serão classificadas em dois setores – público e privado – e cinco categorias: Poder Executivo, Poder Legislativo, academia, associações científicas/tecnológicas e grupos de interesse/*lobby*.

No Poder Executivo, serão pesquisados: *i*) o órgão que traça a política externa do país; *ii*) a agência executora da cooperação internacional; e *iii*) o ministério ou análogo que trata da agenda e demais agências/instituições do Executivo que desempenham papel relevante.

31. Christopher Mendonça ressaltou, em conversa com as autoras, o caráter esvaziado de conteúdo específico da política externa, por contraste com as demais políticas públicas, que, em geral, são setorialmente orientadas. Nossos agradecimentos a ele.

FIGURA 4
Símbolos das redes

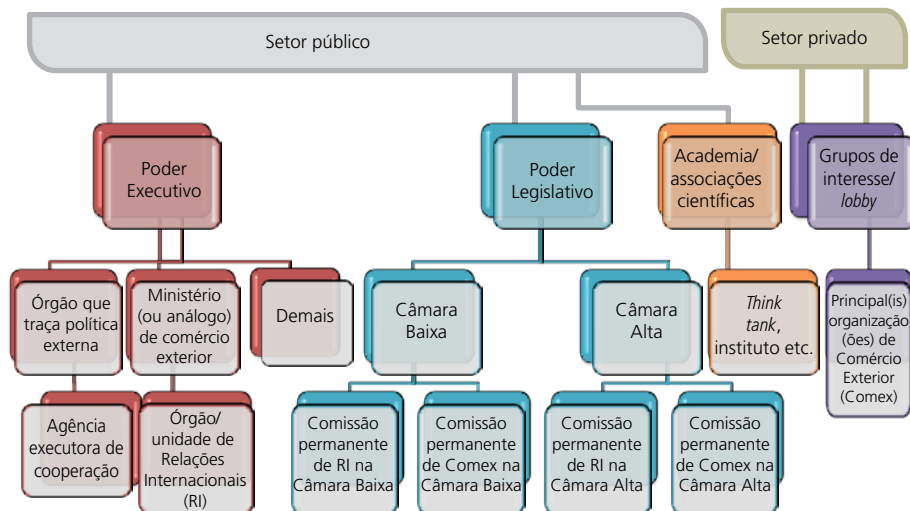


No Poder Legislativo, serão levantadas as agências e instituições relacionadas à cooperação internacional, especialmente as comissões permanentes afetas ao tema. Cabe ressaltar que não é objetivo do trabalho realizar um levantamento exaustivo do portfólio ministerial ou do sistema comissional das casas legislativas.

No tocante à academia, associações científicas/tecnológicas e grupos de interesse/*lobby*, serão descritas e analisadas as principais agências e instituições nos três países, em cada grupo e em cada agenda. O levantamento é representado em um organograma por agenda e por país, conforme ilustram as figuras 5 e 6.

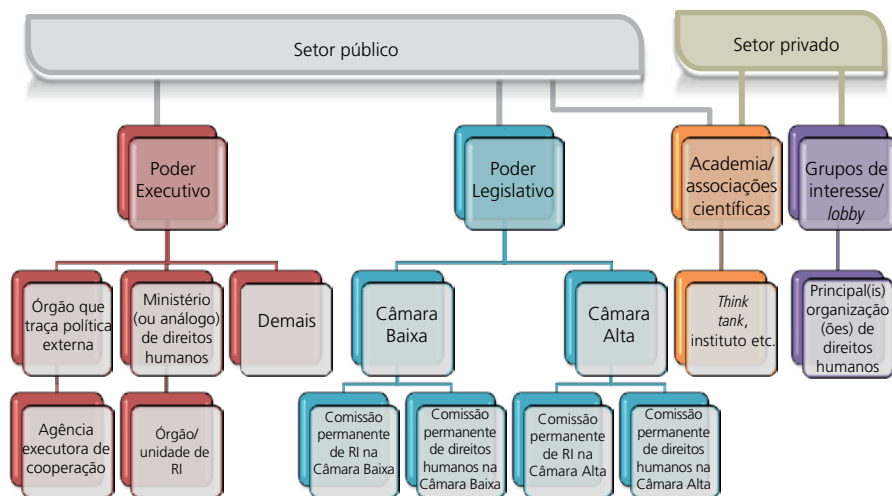
Após o levantamento e a descrição das agências/instituições participantes da cooperação internacional em cada país, seguem-se a apresentação e a análise de seus padrões de interação – as redes.

FIGURA 5

Agências e instituições de cooperação internacional: comércio exterior

Elaboração das autoras.

FIGURA 6

Agências e instituições de cooperação internacional: direitos humanos

Elaboração das autoras.

4.1 Brasil

No Brasil, assistiu-se, nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, ao crescimento da *diplomacia presidencial* (Danese, 1999; Cason

e Power, 2009). A tese do insulamento do Itamaraty, em voga durante várias décadas, vem gradativamente perdendo força, não apenas pela inserção deste novo ator, o presidente da República, mas, também, devido aos seguintes fatores relevantes: *i*) a crescente penetração do tema em todo o portfólio ministerial, cada pasta apresentando um departamento/setor/assessoria voltado para o tratamento de assuntos internacionais; *ii*) a crescente assertividade do Poder Legislativo nos temas de política externa (Anastasia, Almeida e Mendonça, 2012); e *iii*) o crescente protagonismo dos grupos de interesse nos assuntos de política externa, dado seu caráter distributivo no nível doméstico (Lima, 2000; Faria 2008; 2012).

Na Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), a Assessoria Internacional tem a função de acompanhar, subsidiar e propor agenda ao ministro, bem como de manter o diálogo permanente com organizações sociais sobre temas da pauta mundial (SGPR, 2013).

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) continua, não obstante, a ocupar lugar central na formulação e condução da política externa brasileira, não de forma insulada, mas no interior da rede de interações entre agências/atores que se ocupam do tema.³² Compete ao MRE, entre outros, “auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil” (Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, art. 1º, parágrafo único).

Na estrutura do MRE, vale destacar a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), cujas atribuições são negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica acordados entre o Brasil e outros países e organismos internacionais.

No âmbito do Poder Legislativo, encontram-se a Comissão de Relações Exteriores ((Foreign Affairs Committee – FAC) e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE/SF) e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN/CD), coordenando recursos, consultores e assessores, para o desenvolvimento das atividades relacionadas à política externa brasileira e contando com a contribuição direta de quadros do MRE, importantes enlaces que facilitam as interações entre os dois poderes e possibilitam o fluxo de informações, demandas e negociações entre eles.

Outro mecanismo de cooperação entre poderes existente na CD, a *Indicação* é “a proposição através da qual o Deputado sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto

32. O MRE conta com burocracia altamente qualificada, voltada para as relações entre o Itamaraty, o Congresso Nacional e os diferentes atores, aí incluídos grupos de pressão e outros ministérios, interessados, de alguma maneira, na produção, execução, acompanhamento e, sobretudo, nos resultados da política externa brasileira (Anastasia, Almeida e Mendonça, 2012).

sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva” (Regimento Interno da Câmara, art. 113, 2014).

Já o SF dispõe dos Requerimentos de Informação (Regimento Interno do Senado, art. 8, inciso II, 2014), para obter “esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente à sua competência fiscalizadora (...) e se deferidos, serão solicitadas, à autoridade competente, as informações requeridas, ficando interrompida a tramitação da matéria que se pretende esclarecer” (Regimento Interno do Senado, art. 216, 2014). O SF tem, ainda, prerrogativa de convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de pareceres. Já no caso da CD, o enlace é o mesmo, contudo com emissão de relatórios. Outros instrumentos de interação entre a CD e o MRE são a proposição de legislação e o acompanhamento das ações administrativas.

As CREDN/CD e CRE/SF, bem como o MRE e a PR compõem a estrutura invariante do aparato da cooperação internacional, presente em ambas as agendas: comércio exterior e direitos humanos.

4.1.1 Comércio exterior

O tema do comércio exterior, no âmbito do Poder Executivo, está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), mais especificamente, da Secretaria de Comércio Exterior (Secex),³³ que normatiza, supervisiona, orienta, planeja, controla e avalia as atividades de comércio exterior. Além de regulamentar e executar os programas e as atividades de comércio exterior, aplicar os mecanismos de defesa comercial e participar em negociações internacionais relativas ao comércio exterior, entre outras atribuições, compete ao MDIC:

assistir ao Ministro de Estado nos assuntos de cooperação e assistência técnica internacionais, coordenando e desenvolvendo atividades que auxiliem a atuação institucional do Ministério *em articulação com o Ministério das Relações Exteriores* e outros órgãos da administração pública (Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, art. 3º, inciso VII, grifo nosso).

Esta articulação interministerial é um enlace que traduz a capacidade de coordenação intragovernamental.

Além do MDIC, vale mencionar, a Câmara de Comércio Exterior (Camex), que integra o Conselho de Governo da Presidência da República e tem por missão a formulação, adoção, implementação e coordenação das políticas de comércio exterior. Sua função é “definir diretrizes, bem como coordenar e orientar ações dos órgãos do governo que possuam competências na área de comércio exterior” (Camex, 2013).

33. A Secex contém os seguintes departamentos: Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex); Departamento de Negociações Internacionais (Deint); Departamento de Defesa Comercial (Decom); Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla); e Departamento de Normas e Competitividade no Comércio Exterior (Denoc).

A Câmara é composta por: Ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (presidente); Ministro-Chefe da Casa Civil; Ministro das Relações Exteriores; Ministro da Fazenda; Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministro do Desenvolvimento Agrário (figura 7). Vale destacar o papel de agência coordenadora, desempenhado pela Camex, tendo em vista a multiplicidade de interesses e a abrangência do tema em questão. Além de agência, a Camex atua também como um importante enlace que promove a coordenação intragovernamental no tema do comércio exterior.

No âmbito do Poder Legislativo, no SF, compete à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) estudar e emitir parecer sobre aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria, inclusive em relação a comércio exterior. Na CD, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) aprecia e delibera sobre, entre outras matérias, aquelas atinentes às relações econômicas internacionais e comércio exterior, políticas de importação e exportação em geral e acordos comerciais.

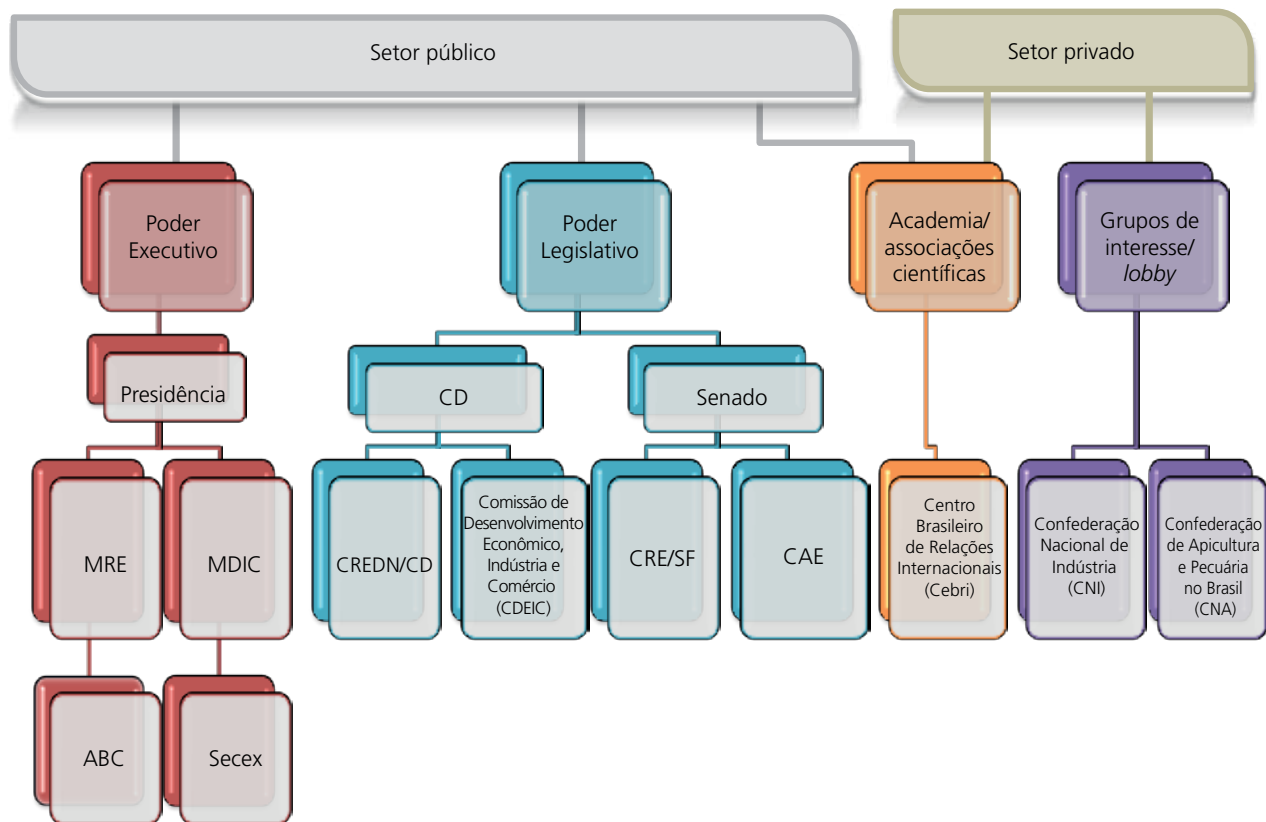
No setor privado, na categoria grupos de interesse, ganham destaque a CNI e a CNA. Relativamente à articulação intersetorial, a CNI possui um Conselho de Assuntos Legislativos (CAL), que orienta a ação política da Confederação junto ao Congresso Nacional. Similarmente, o Conselho de Integração Internacional (Cointer) “analisa a política de comércio exterior brasileira e de negociações internacionais e orienta o relacionamento da CNI com órgãos governamentais responsáveis por sua implementação” (CNI, 2013).

No Legislativo, o Cointer “exerce influência na legislação de comércio exterior e na busca pela integração da indústria brasileira com o mercado mundial” (CNI, 2013). Estes importantes enlances interssetoriais no âmbito da indústria possuem seu análogo na esfera agrícola, materializado no Departamento de Relações Internacionais com o governo da CNA. Note-se, por exemplo, que, em fevereiro de 2014, a CNA e o MRE acordaram a criação de um grupo de trabalho formado por autoridades do ministério responsáveis pelas áreas econômica, de promoção comercial e de negociações entre o Brasil, a Ásia e a União Europeia (UE), além de técnicos e consultores da CNA.

Na categoria *think tanks*, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), instituição “independente, multidisciplinar e apartidária, formada com o objetivo de promover estudos e debates sobre temas prioritários da política externa brasileira e das relações internacionais em geral” (Cebri, 2013), tornou-se uma referência nacional na promoção de encontros de alto nível, conferências e seminários internacionais. Estas ações se traduzem em enlances responsáveis pela interação interssetorial na rede de cooperação internacional do Brasil na agenda de comércio exterior, conforme se pode ver na figura 8.

FIGURA 7

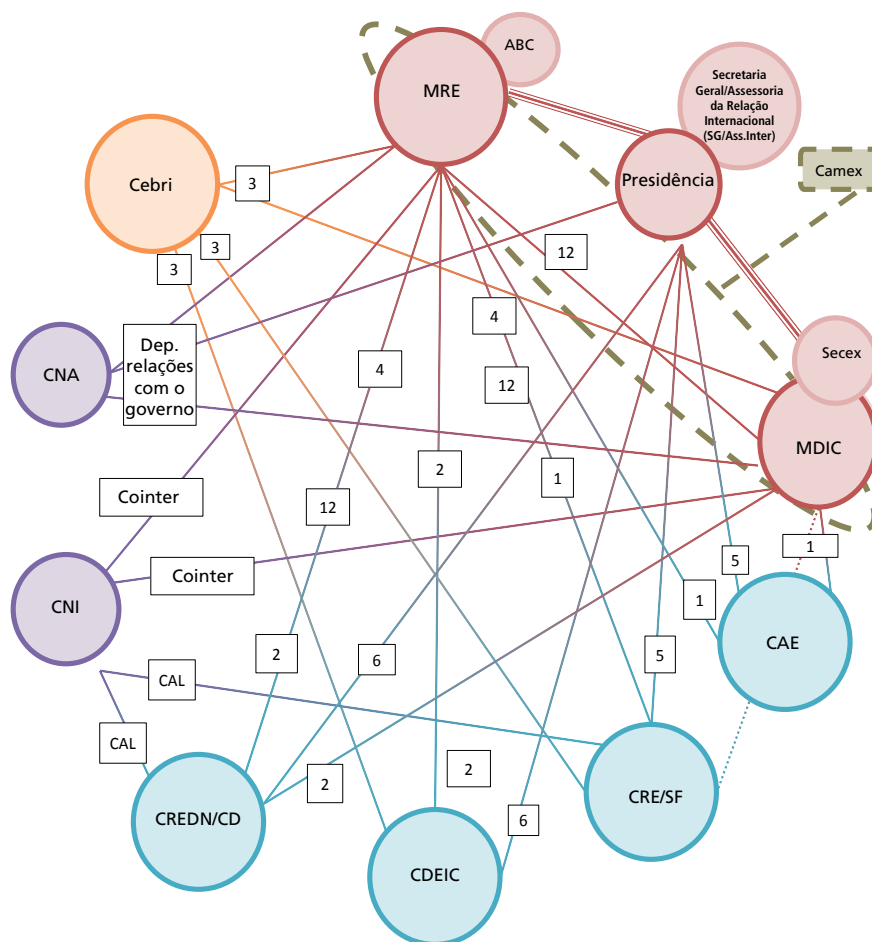
Brasil: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

FIGURA 8

Brasil: rede de agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Legenda rede:

- 1) Requerimento de informação
- 2) Indicação
- 3) Encontros/conferências/seminários
- 4) Proposição legislativa e acompanhamento
- 5) Convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de pareceres
- 6) Convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de relatórios
- 7) Fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle
- 8) Opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e entidades
- 9) Conselhos, comissões e comitês
- 10) Colabora com entidades não governamentais, nacionais e internacionais
- 11) Lobby
- 12) Membro MRE
- 13) Articulação

Elaboração das autoras.

4.1.2 Direitos humanos

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), agência responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção aos direitos humanos no país, constitui importante enlace de coordenação intragovernamental, na rede de cooperação internacional.

A SDH/PR conta com diversos conselhos: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda); Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI); Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT); Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade); e Comitê Nacional para a Educação em Direitos Humanos (CNEDH).

No tocante à interação intersetorial, coordenada pela SDH/PR:

a participação social na construção das políticas públicas de Direitos Humanos do Governo Federal é assegurada por meio da atuação de conselhos, comissões e comitês relacionados às diversas temáticas de atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR, 2003).

À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH/SF) compete: opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e entidades, bem como sobre a garantia e promoção dos direitos humanos; e assegurar a

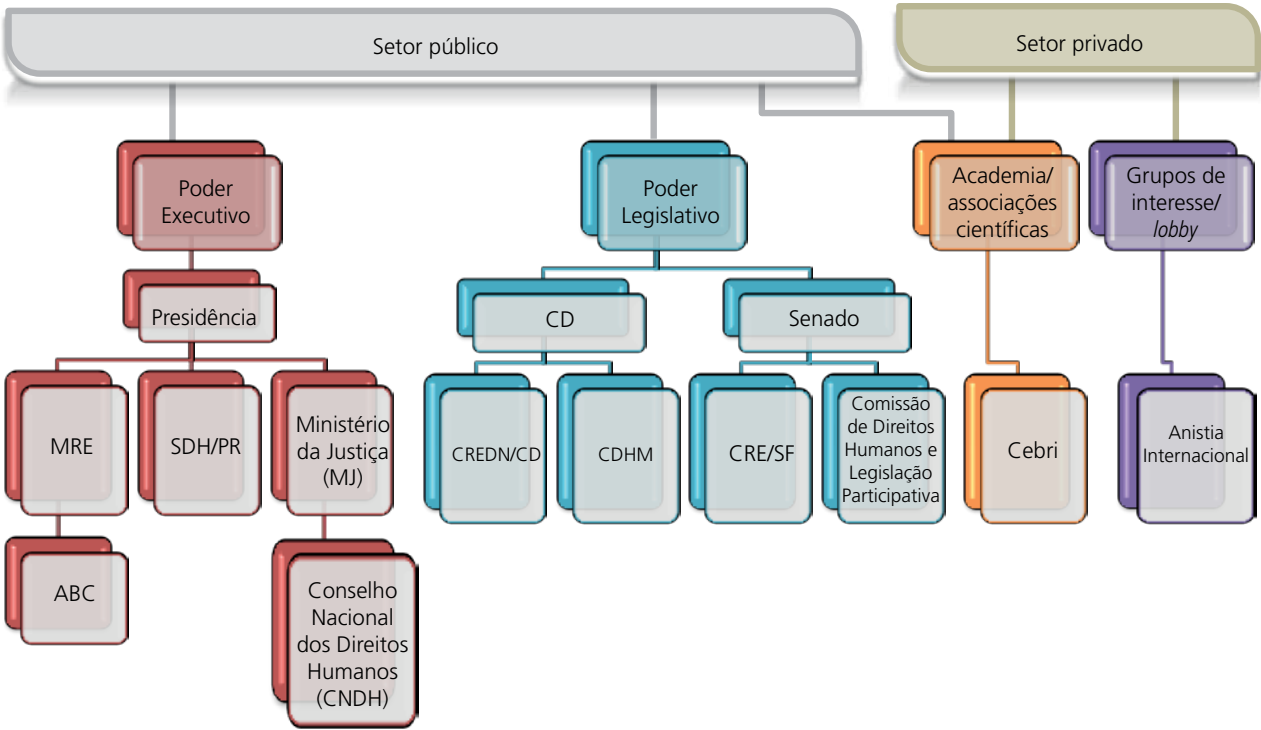
fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, a proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos (Regimento Interno do Senado, art. 102-E, inciso VII, 2014).

Na CD, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) recebe, avalia e investiga denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos, fiscaliza e acompanha programas governamentais de proteção dos direitos humanos e colabora com entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuam no tema.

As principais agências e instituições partícipes da cooperação internacional no Brasil na agenda de direitos humanos são apresentadas nas figuras 9 e 10.

Além dos conselhos, os grupos de interesse se coordenam com o Executivo e o Legislativo por meio do *lobby*, com destaque para a Anistia Internacional. Composta por mais de 3 milhões de pessoas em mais de 150 países, a Anistia possui filial no Brasil e atua em consonância com outras organizações e instituições.

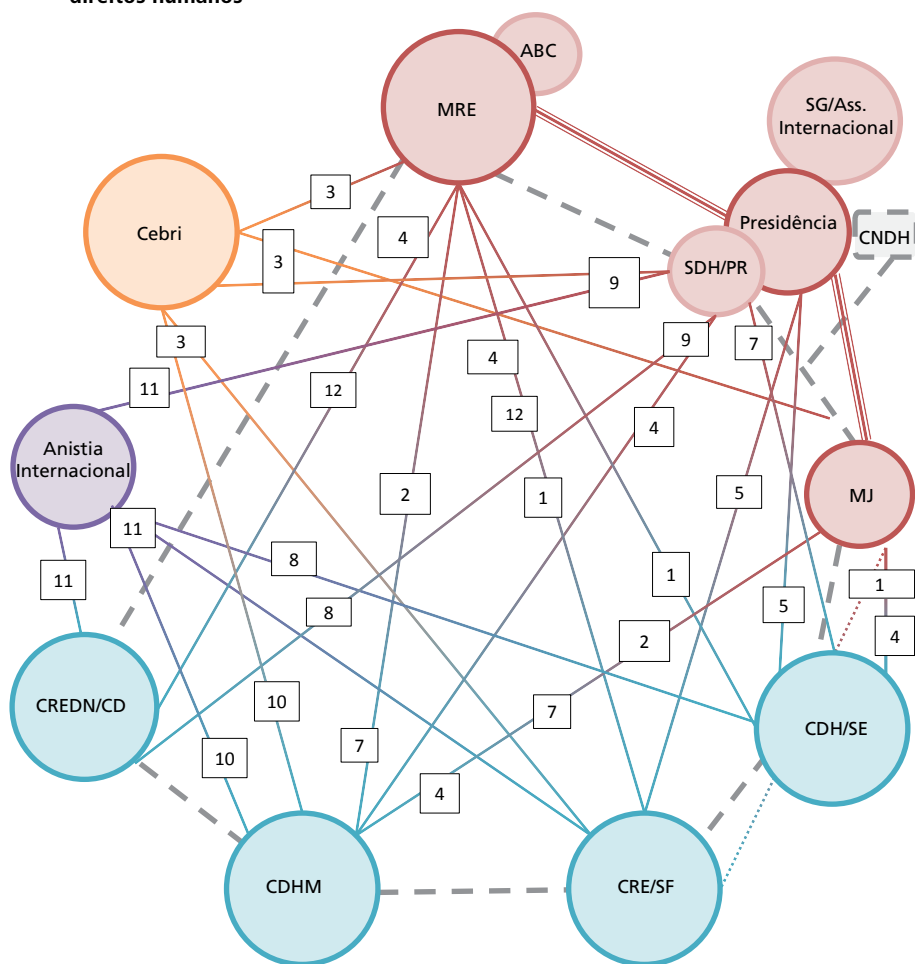
FIGURA 9
Brasil: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos



Elaboração das autoras.

FIGURA 10

Brasil: rede de agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos



Legenda rede:

- 1) Requerimento de informação
- 2) Indicação
- 3) Encontros/conferências/seminários
- 4) Proposição legislativa e acompanhamento
- 5) Convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de pareceres
- 6) Convocação presidencial, autorização de ausência do país e emissão de relatórios
- 7) Fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle
- 8) Opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e entidades
- 9) Conselhos, comissões e comitês
- 10) Colabora com entidades não governamentais, nacionais e internacionais
- 11) Lobby
- 12) Membro MRE
- 13) Articulação

Elaboração das autoras.

Na categoria academia/associações científicas, agenda de direitos humanos, o Cebri ganha relevância ao promover eventos, nacionais e internacionais, congregando os mais variados setores. Estas ações influenciam no processo decisório governamental e se traduzem em notáveis enlances responsáveis pela articulação intersetorial.

Na interação entre poderes, tem-se, também, o CNDH, órgão do Ministério da Justiça (MJ) que possui como conselheiros natos os ministros da Justiça e das Relações Exteriores, o procurador-geral da república, o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), um representante do SF e um representante da CD.

4.2 África do Sul

A democratização da África do Sul, em 1994, inaugurou nova fase na política externa daquele país, marcada pelos seguintes princípios: *i)* do respeito aos direitos humanos; *ii)* da democracia como elemento fundamental para a solução dos problemas da humanidade; *iii)* da justiça e da lei internacional como principais nortes das relações entre as nações; e *iv)* da paz internacional como meta a ser buscada pelas nações e da resolução dos conflitos por meios pacíficos e acordos internacionais (Penna Filho, 2008 *apud* Oliveira, 2012).

Segundo o relato de Shoayb Casoo³⁴ em entrevista concedida às autoras em 2013, o governo sul-africano criou um *cluster* – o International Cooperation Trade and Security (ICTS) – para coordenar as diferentes agências afetas às relações internacionais. Este *cluster* é composto de vários departamentos³⁵ – relações internacionais³⁶ e cooperação, comércio, indústria, finanças, ciência e tecnologia e defesa, entre outros – e integra um conjunto composto por outros quatro *clusters*, responsáveis pelos temas da política industrial, comércio, desenvolvimento social e administração pública. O *cluster* abriga, ainda, duas agências multilaterais, uma mais geral, encarregada dos assuntos relacionados à Organização das Nações Unidas (ONU) e demais organizações internacionais e outra, mais especializada – a African Multilaterals –, que trata da agenda multilateral no âmbito do continente africano.

34. Shoayb Casoo juntou-se ao Escritório do Diretor-Geral do Departamento de Relações Internacionais da República da África do Sul (Department of International Relations and Cooperation – Dirco) em 2011 para gerenciar a criação da Agência Sul-Africana de Parceria e Desenvolvimento (Sadpa). Suas responsabilidades incluem, entre outras, o desenvolvimento do *Policy and Operations Framework* e o desenvolvimento dos sistemas e ferramentas para os programas de cooperação e projetos de desenvolvimento.

35. Na África do Sul, os departamentos equivalem aos ministérios no Brasil.

36. O Dirco é o órgão responsável pelas ações de política externa do país, sejam elas bilaterais ou multilaterais.

Shoayb Casoo, na mesma entrevista, afirmou:

agora criamos a Agência Sul-Africana de Parceria e Desenvolvimento, a Sadpa, cujo responsável por erguer sou eu. A agência lida com o auxílio ou a cooperação para o desenvolvimento (Shoayb Casoo, entrevista, 2013, tradução nossa).³⁷

Os membros do *cluster* se reúnem em diferentes fóruns, no âmbito do Poder Executivo, e suas decisões são submetidas à apreciação do Poder Legislativo, que, na África do Sul, além de suas atribuições legislativas, tem o poder de fiscalização do Executivo e de aconselhamento.³⁸ No âmbito da Assembleia Nacional – Câmara Baixa – as Comissões Temáticas (*Portfolio Committees*) processam a legislação e supervisionam a conduta dos respectivos departamentos. A Comissão de Relações Internacionais e Cooperação (Portfolio Committee on International Relations and Cooperation – PCIRC), atualmente com onze membros de sete partidos distintos, é responsável pelas ações de relações internacionais do país. Já na Câmara Alta, a Comissão Seletiva de Comércio e das Relações Internacionais (Select Committee on Trade and International Relations) fiscaliza as ações do Executivo, a fim de garantir que as políticas e as leis sejam implementadas. Além disso, possui prerrogativa de debater e alterar propostas relacionadas às temáticas internacionais e comerciais da África do Sul, bem como de organizar audiências públicas e convocar qualquer pessoa a depor ou a produzir documentos.

Referindo-se à interação entre poderes, no tema em pauta, Shoayb Casso afirmou:

então, obviamente, as questões de cooperação internacional, bem, nós informamos a eles de vez em quando. E, então, nós aprovamos o orçamento, eles fazem a supervisão do orçamento, verificam o relatório anual, o plano estratégico, esse tipo de coisa, então eles fazem parte do legislativo. (...) E é um corpo que levamos a sério, e é um corpo que, quando eles nos solicitam prestar contas e manter os *briefings*, nós sempre tentamos e vamos, e às vezes eles chamam um ministro, ou um vice-ministro, às vezes eles chamam altos funcionários – até mesmo alguém como eu, que lida com Sadpa – são chamados de vez em quando para informar-lhes. Eles também, (...) naquele comitê, ou no Parlamento como um todo, podem fazer perguntas sobre política externa. Então, eles sabem que, durante os debates no Parlamento, eles podem fazer perguntas e postar perguntas, e nós precisamos responder os ministros, outros precisam responder. Portanto, é uma espécie de governança de *accountability*, uma abordagem do tipo boa governança. É assim em todos os níveis (Shoayb Casso, entrevista, 2013, tradução nossa).³⁹

37. "(...) now we established the South African developing partnership agencies, Sadpa, which I am in charge of putting up, which deals with outgoing aid, or outgoing developing cooperation".

38. Segundo Shoayb Casoo na mesma entrevista às autoras: "É de vigilância, mas tem um papel orientador. Ele pode aconselhar os ministros, que aconselham os departamentos sobre o que fazer".

39. "So obviously the issues of international cooperation, well, we report to them from time to time. And then we approve the budgets, they do and oversight of budgets, they check the annual report, they check the strategic plan, those kind of things, so they are part of the legislative. (...) and it is a body that we take it seriously, and it is a body that, when they call us to account and to keep the briefings, we always try and go, and sometimes they call a minister, or the deputy ministers, sometimes they call senior officials, even someone like me who is dealing with 'SADPA' get called from time to time to go and brief them. (...) So it's an accountability kind of governance, good governance kind of approach".

O entrevistado apontou, ainda, o papel do setor privado na condução da cooperação internacional:

há muito setor privado ou ONGs, *think tanks* envolvidos em diferentes aspectos. Vou lhe dar alguns exemplos (...) Eu não sei todos. Não é este ente chamado Accord, [African Centre for the Constructive Resolution of Disputes], eles lidam com questões de paz e segurança. Instituto de Estudos de Segurança trata de pesquisa de segurança, tais como a manutenção da paz, operações de paz, esse tipo de coisa. Há um instituto sul-africano de assuntos internacionais (...) Eles lidam com questões mais amplas de política externa. Então você tem IDG, Instituto de Diálogo Global, eles lidam com isso também (...) Há muitos *think tanks* que lidam com isso. E, em seguida, as universidades, todas têm departamentos de Relações Internacionais que estão ativos de alguma forma, porque eles organizam debates, fóruns públicos etc. Então eles são os principais órgãos (Shoayb Casso, entrevista, 2013, tradução nossa).⁴⁰

O South African Institute of International Affairs (Saiia) foi eleito, em 2010, pelo Global Think Tank Survey, da Universidade da Pensilvânia, o melhor *think tank* da África Subsaariana. Além da articulação intersetorial via debates, fóruns, *inputs* e pesquisas, o Saiia e demais atores do setor privado participam da construção da agenda da cooperação internacional, inclusive via mecanismos institucionalizados existentes no âmbito do Dirco.⁴¹

O Conselho de Relações Internacionais (Council for International Relations – CFIR), órgão governamental que se reúne de seis em seis meses, tem funções basicamente de coordenação da política. Já o Conselho Sul-Africano de Relações Internacionais (South African Council on International Relations – Sacoir), composto por 25 membros de notório saber, selecionados entre os departamentos, sociedade civil, academia, empresas e trabalhadores, foi criado, recentemente, sob autoridade do Dirco, e constitui ousado mecanismo de articulação intragovernamental, intersetorial e entre poderes no tema.

4.2.1 Comércio exterior

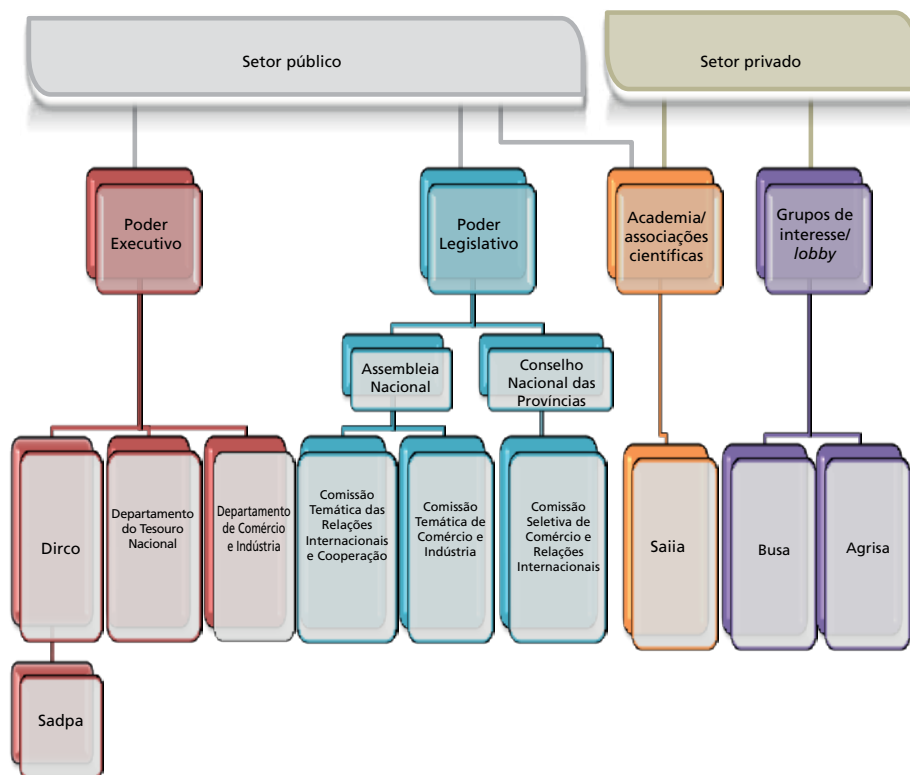
As figuras 11 e 12 apresentam as principais agências e instituições sul-africanas relacionadas à cooperação internacional para o comércio exterior.

40. "There are many private sector or NGOs, think tanks involved in different aspects. I will give you some examples (...). I don't know all of them. There is this body called Accord, they deal with peace and security issues. Institute of security studies deals with security research, such as peacekeeping, peacemaking, those kind of things. There is a South African Institute of International Affairs (...). They deal with more broad foreign policy issues. Then you have IGD, Institute of Global Dialogue, they deal with also (...). There are many think tanks that deal with this. And then the universities, all have International Relations departments that are active in some way, because they organize debates, they organize public forums, etc. So they are the main bodies".

41. Shoayb Casso, em entrevista, 2013.

FIGURA 11

África do Sul: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

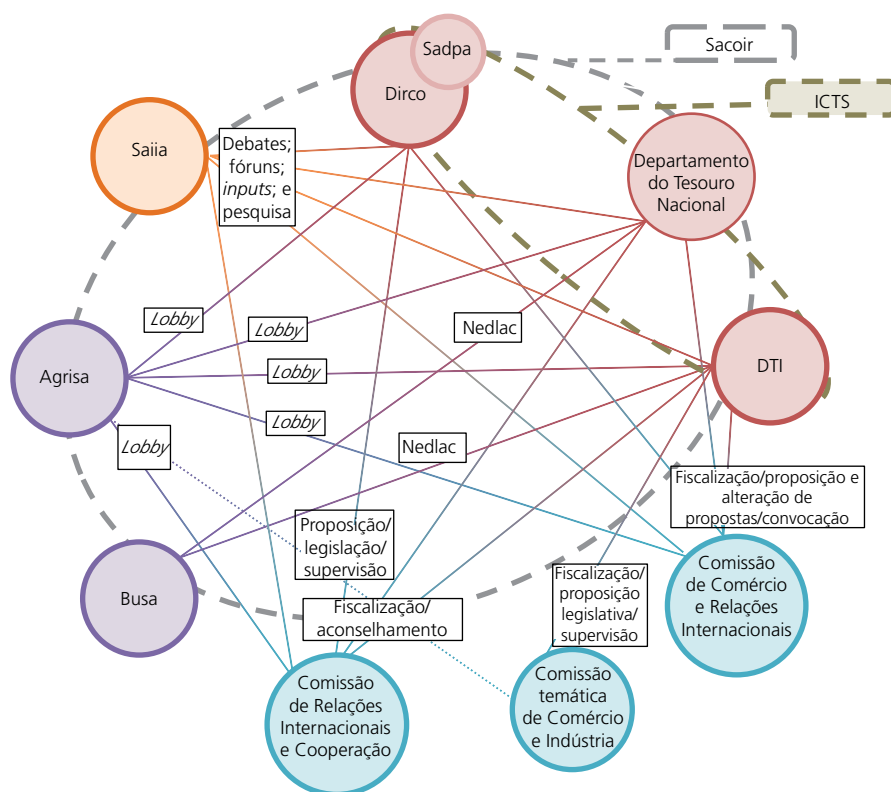
Atuando em coordenação com o Dirco, o Departamento de Comércio e Indústria (Department of Trade and Industry – DTI), principal agência responsável pelo comércio exterior da África do Sul, está organizado em quatro divisões: Desenvolvimento Industrial (Industrial Development Division – IDD); Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico (International Trade and Economic Development – Ited); Regulamentação do Consumidor e das Empresas (Consumer and Corporate Regulation Division – CCRD); e Capacitação e Desenvolvimento Industrial (Empowerment and Enterprise Development Division – EEDD).

A Ited é a divisão que responde pelo comércio internacional e está diretamente relacionada a um dos cinco objetivos estratégicos do DTI, qual seja: “construir relações regionais e globais mutuamente benéficas a fim de favorecer o comércio, a política industrial e os objetivos de desenvolvimento econômico do país” (Apex-BRASIL, 2011, p. 16). Cabe à Ited o papel de coordenação intragovernamental das diferentes agências e

atores públicos e privados relacionados ao tema: *i*) Conselho Econômico Nacional de Desenvolvimento e Trabalho (National Economic Development and Labour Council – Nedlac); *ii*) Comissão de Administração do Comércio Internacional (International Trade Administration Commission – Itac); e *iii*) Corporação de Desenvolvimento Industrial (Industrial Development Corporation – IDC) (Apex-Brasil, 2011, p.16).

FIGURA 12

África do Sul: rede de agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

O Nedlac, conselho composto por agências governamentais e grupos de interesse afetos às questões sociais e econômicas, visa incorporar estes atores ao processo de decisão relativo à política econômica. Importante grupo de interesse que participa do Nedlac é a Business Unity South Africa (Busa), que integra o Black Business Council (BBC) e o Business South Africa (BSA) (Apex-Brasil, 2011). O Busa, por sua vez, é uma confederação de organizações empresariais, incluindo câmaras de comércio e indústria,

associações profissionais, associações empresariais e organizações setoriais. Já o Nedlac constitui importante enlace da cooperação internacional para o comércio exterior.

Outro importante grupo de interesse, a Agri-South Africa (AgriSA), é uma federação de organizações agrícolas cujo objetivo é promover o desenvolvimento, a rentabilidade, a estabilidade e a sustentabilidade da agricultura comercial na África do Sul, por meio de sua participação e *input* nos níveis nacional e internacional.

No que se refere especificamente à cooperação para o desenvolvimento, além do Dirco, o Departamento do Tesouro Nacional também desempenha papel relevante. O Ministério das Finanças está no centro da política de desenvolvimento econômico e fiscal da África do Sul, sendo suas competências, entre outras, elaborar e gerenciar a política econômica nacional, regional e internacional da África do Sul.

No âmbito do Poder Legislativo, na agenda de comércio exterior, a proposição de legislação e a prerrogativa de supervisão no Conselho Nacional de Províncias ficam sob a responsabilidade da Comissão de Comércio e Relações Internacionais (Select Committee on Trade and International Relations), enquanto a Comissão Temática de Comércio e Indústria (Portfolio Committee on Trade and Industry) “processa a legislação e realiza a supervisão do Departamento mencionado no título da comissão” (South Africa Parliament, 2012, tradução nossa).⁴²

4.2.2 Direitos humanos

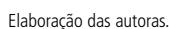
O tema dos direitos humanos na África do Sul remete imediatamente à figura de Nelson Mandela. No passado de divisão racial do país, as instituições – sobretudo aquelas ligadas a direitos humanos – não tinham credibilidade. Com a democratização, deu-se muita ênfase à construção de instituições independentes e críveis, como a Comissão de Direitos Humanos, a Comissão para Igualdade de Gênero, a Comissão para Promoção e Proteção dos Direitos Cultural, Religioso e das Comunidades Linguísticas, entre outras. Uma seção da Constituição estabelece que “estas instituições são independentes, estando sujeitas apenas à Constituição e à Lei, devendo ser imparciais e devendo exercer os seus poderes e desempenhar suas funções sem medo, favorecimento ou preconceito” (África do Sul, 1996, Seção 181(2), tradução nossa). A Carta Magna estabelece ainda que “Essas instituições são *accountable* perante a Assembleia Nacional e devem lhe reportar suas atividades e o desempenho das suas funções pelo menos uma vez por ano” (*op. cit.*, Seção 181(5), tradução nossa).⁴³

42. No idioma original: “(...) process legislation and conduct oversight over the Department mentioned in the title of the committee”.

43. “These institutions are accountable to the National Assembly, and must report on their activities and the performance of their functions to the Assembly at least once a year” (África do Sul, Seção 181(5), 2013).

Como no Brasil, também na África do Sul a Anistia Internacional é uma instituição importante. A rede da cooperação internacional para os direitos humanos na África do Sul possui uma característica ímpar: a Comissão de Direitos Humanos é uma instituição na rede e, também, importante enlace de articulação intragovernamental, intersetorial e entre poderes, capacidade esta que lhe é garantida constitucionalmente.

África do Sul: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos



4.3 China

Entre as agências responsáveis pela cooperação internacional, no âmbito do Poder Executivo, destacam-se: o Ministério de Relações Exteriores da República Popular da China (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China – MFA); o Ministério do Comércio (Ministry of Commerce – Mofcom); o Escritório do Conselho de Estado para Assuntos Chineses no Exterior (Overseas Chinese Affairs Office of the State Council – Ocao) e o Ministério de Ciência e Tecnologia (Ministry of Science and Technology – Most).

As principais atribuições do MFA são: *i)* analisar questões relativas ao trabalho diplomático em áreas como política, economia, cultura e segurança; *ii)* assessorar o Comitê Central do PCC e o Conselho de Estado na adoção de estratégias diplomáticas, princípios e políticas; *iii)* coordenar ações com outros departamentos governamentais relevantes, de acordo com o planejamento diplomático em geral; e *iv)* informar e dar sugestões para o Comitê Central do PCC e do Conselho de Estado sobre as principais questões, incluindo comércio exterior, cooperação econômica e assistência, cultura, ajuda militar, comércio de armas, cidadãos chineses no exterior, educação, ciência e tecnologia, e diplomacia pública.

O Ocao é uma agência administrativa encarregada de assessorar o primeiro-ministro nos assuntos internacionais. Entre suas responsabilidades, destacam-se supervisionar a aplicação de diretrizes, políticas e regulamentos relativos às ações sobre assuntos chineses no exterior para fornecer as informações para o Comitê Central do PCC e para o Conselho de Estado e “realizar controles e coordenação necessários para os assuntos chineses externos realizados pelos departamentos competentes e organizações sociais” (Chinese Government's Official Web Portal).

No âmbito do Poder Legislativo, há nove comissões especiais, encarregadas da rotina legislativa, entre as quais vale citar a Comissão de Relações Exteriores (Foreign Affairs Committee) e a Comissão de Assuntos Chineses (Overseas Chinese Affairs Committee – Ocac).⁴⁴

4.3.1 Comércio exterior

O Mofcom é responsável pela elaboração das diretrizes e políticas nas áreas do comércio exterior, investimentos estrangeiros diretos, negociações bilaterais e multilaterais, bem como da cooperação para o desenvolvimento. No âmbito do ministério, o tema é tratado pelos seguintes órgãos: *i)* Departamento de Tratado

44. O Congresso Nacional do Povo estabelece a Comissão de Assuntos Éticos; Comissão de Direito; Comissão para Assuntos Internos e Judiciais; Comissão Financeira e Econômica; Comissão de Educação, Ciência, Cultura e Saúde; Comissão dos Assuntos Externos; Comissão para Assuntos Chineses no Exterior; Comissão de Meio Ambiente e Proteção de Recursos; e a Comissão de Agricultura e Assuntos Rurais. Essas comissões especiais, sob a direção do Congresso Nacional e seu Comitê Permanente, examinam, discutem e elaboram as propostas de leis relevantes e realizam as tarefas legislativas e de fiscalização de rotina (China, 2012a, tradução nossa).

e Lei (Department of Treaty and Law), responsável pela formulação de minutas de leis e regulamentos relativos à compatibilidade da legislação doméstica aos acordos/tratados internacionais, bem como pela revisão de documentos de negociações comerciais; *ii*) Departamento de Comércio Exterior (Department of Foreign Trade – DFT), responsável pelos assuntos de comércio exterior, seja no tocante ao planejamento e formulação de políticas, seja no gerenciamento das importações e exportações; *iii*) Departamento de Comércio em Serviços e Serviços Comerciais (Department of Trade in Services and Commercial Services), responsável pelas questões de comércio de serviços, desde a formulação de regras e regulamentos até a realização de exposições internacionais; *iv*) Departamento de Administração do Investimento Externo (Department of Foreign Investment Administration), encarregado dos investimentos externos; e *v*) Departamento de Comércio Internacional e Assuntos Econômicos (Department of International Trade and Economic Affairs), que formula e implementa políticas sobre o comércio multilateral e regional. Além destes, há também as agências responsáveis pelas relações geograficamente delimitadas, como o Department of Asian Affairs, o Department of Western Asian and African Affairs, o Department of European Affairs e o Department of Taiwan, Hong Kong and Macao.

O Most é responsável, entre outras coisas, pela elaboração das políticas de cooperação e intercâmbio em Ciência e Tecnologia e pela condução das agências públicas nacionais e locais em suas interações internacionais.

Conforme pode-se observar na figura 14, a Federação da Indústria e Comércio da China (All-China Federation of Industry and Commerce – ACFIC) é uma organização não vinculada à administração pública, embora sob a liderança do Partido Comunista, constituindo, segundo a definição encontrada no próprio *site* da federação, “*a channel for the CPC and the government to liaise with the personages of the non-public sector, an aide to the government in administering and serving the non-public economy*” (ACFIC). Entre suas funções, destacam-se:

orientar os pensamentos políticos dos personagens do setor econômico não público; facilitar a participação dos personagens do setor econômico não público na vida política do país e nos assuntos sociais; e ajudar o governo a administrar e servir a economia não pública” (ACFIC, tradução nossa).⁴⁵

No setor privado agrícola, merece destaque a CAICC. Subordinada à ACFIC e composta por empresas líderes no setor e empreendedores do agronegócio, CAICC atua como interlocutora entre governo e empresas, exercendo a articulação intersetorial. O órgão representa os interesses das diversas empresas agrícolas

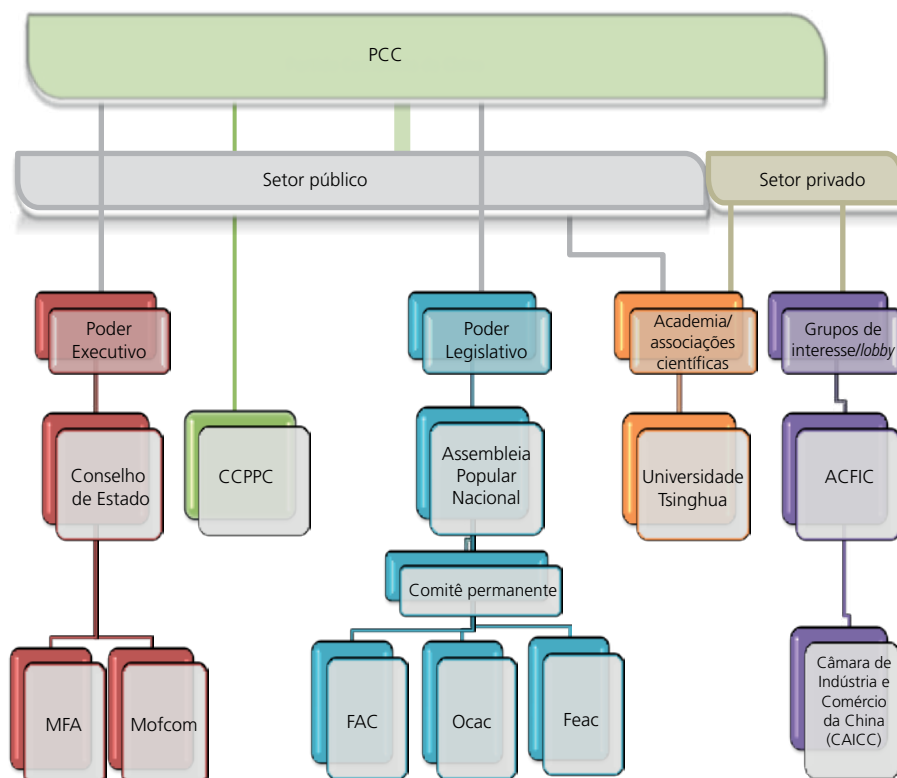
45. “*Guide the political thoughts of the personages of the non-public economic sector; facilitate the participation of the personages of the non-public economic sector in the country’s political life and social affairs; assist the government in administering and serving the non-public economy*” (ACFIC).

não estatais na China, zelando pela promoção do desenvolvimento sustentável da indústria agrícola no país (China, 2012b, p.1). Assim, a CAICC talvez seja a instituição que mais se aproxime do formato de um grupo de interesse.

Na categoria academia/associações científicas, a Tsinghua University é uma das mais renomadas universidades da China. Notadamente, a instituição desempenha papel relevante na produção de pesquisas, estudos, seminários etc. em diversas searas do conhecimento, incluindo o comércio exterior. Não há, entretanto, uma autonomia da instituição com relação ao PCC, uma vez que o partido designa pessoas de seu quadro para atuarem junto à instituição.

FIGURA 14

China: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



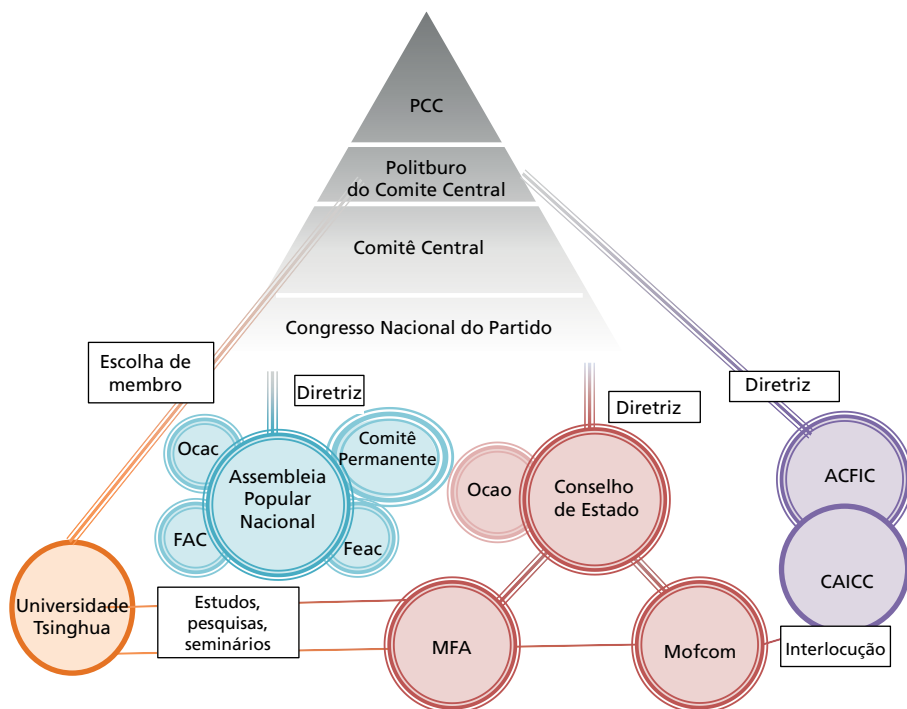
Elaboração das autoras.

Assim, as agências de cooperação internacional afetas à temática do comércio exterior são vinculadas e/ou subordinadas ao PCC, principal ator da política chinesa, responsável pela articulação intragovernamental, intersetorial, e entre poderes na

China (figura 15). A conformação da rede de agências chinesas de cooperação internacional é bastante peculiar e evidencia a relação hierárquica com o PCC.

FIGURA 15

China: rede de agências e instituições de cooperação internacional em comércio exterior



Elaboração das autoras.

4.3.2 Direitos humanos

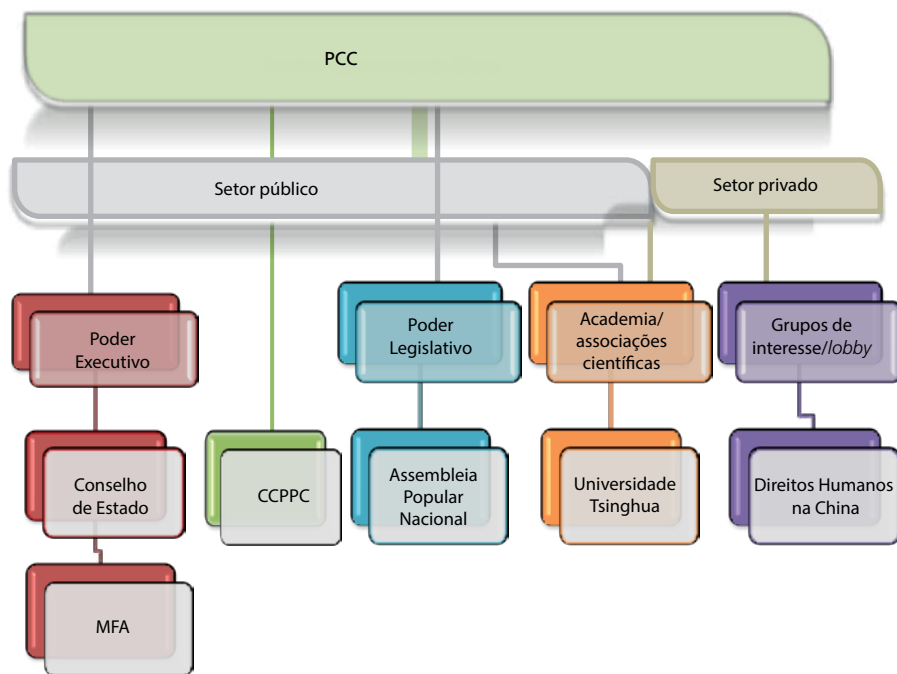
Segundo a organização não governamental (ONG) Internacional Human Rights Watch, o crescimento econômico e os avanços na urbanização ocorridos na China nas últimas décadas não foram acompanhados de progressos na defesa dos direitos humanos. Pelo contrário, observa-se, recentemente, o aumento dos aparatos de segurança que reprimem a população em relação às liberdades de associação e expressão.

A China não possui estrutura específica nos poderes Legislativo e Executivo para tratar a questão dos direitos humanos, como se pode observar na figura 16. A Carta Magna do país faz somente uma menção ao termo *human rights* sobre

direitos e deveres: O estado respeita e garante os direitos humanos (China, 1982, capítulo 2, art. 33).⁴⁶

FIGURA 16

China: organograma das agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos



Elaboração das autoras.

Em 2009, o governo chinês anunciou o primeiro plano de trabalho sobre direitos humanos, denominado National Human Rights Action Plan (NHRAP), dividido em cinco categorias: *i*) garantias de direitos políticos e civis; *ii*) garantia dos direitos e interesses de minorias étnicas, mulheres, crianças, idosas e incapazes; *iii*) educação em direitos humanos; *iv*) promoção da cooperação internacional; e *v*) trocas no campo dos direitos humanos (China, 2012b). A criação do NHRAP simbolizou, segundo a Human Rights Watch, um importante passo para a defesa dos direitos humanos na China, mas há inúmeras limitações para a aplicação das propostas do plano: “deficiências no plano de ação e falhas governamentais para adequar e implementar alguns de seus compromissos-chave proporcionaram uma série de promessas não cumpridas” (China, 2012b, p. 3, tradução nossa).⁴⁷

46. “The state respects and guarantees human rights”.

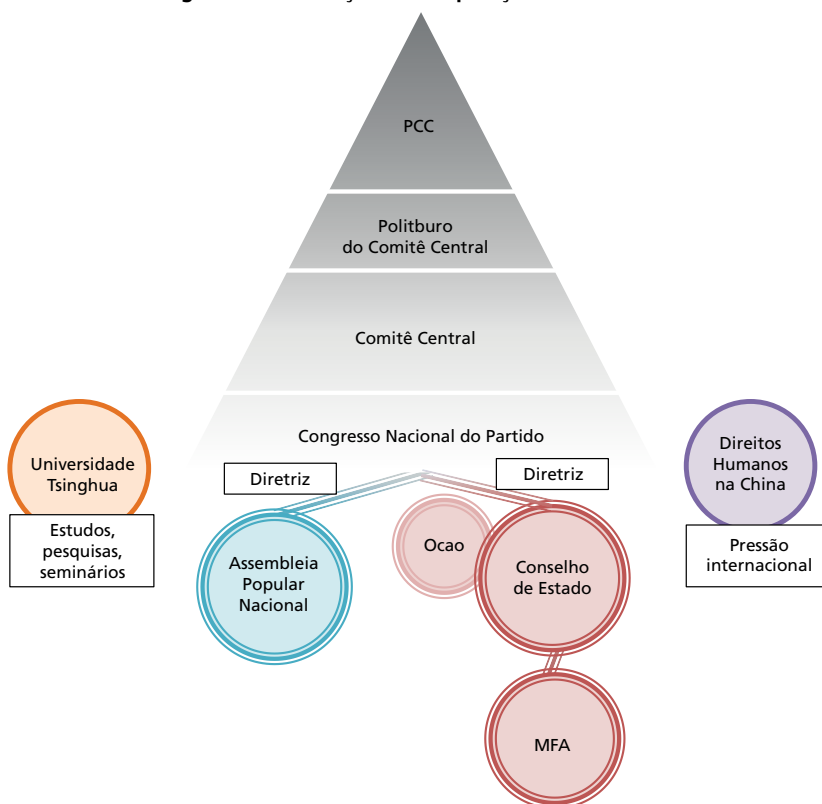
47. “(...) deficiencies in the action plan and government failures to adequately implement some of its commitments have rendered it largely a series of unfulfilled promises”.

Na categoria academia/associações científicas, a Tsinghua University desempenha papel importante na agenda, por meio do seu Centro de Estudos em Estado de Direito e Direitos Humanos (Centre for Studies in Rule of Law and Human Rights), inserido na Tsinghua Law School. Outra ONG, a Human Rights in China (HRIC), fundada em 1989, visa promover e proteger os direitos humanos na República Popular da China. Suas ações buscam promover o Estado de Direito e o crescimento da sociedade civil na China; fortalecer a proteção institucional dos direitos humanos por meio de estudo de casos; gerar pressão internacional para mudança social na China; e promover o cumprimento das obrigações internacionais de direitos humanos por parte do governo chinês (HRIC, 2013).

As instituições e agências de cooperação internacional para os direitos humanos não conformam uma rede propriamente dita, como demonstra a figura 17. A inexistência de atores e de enlaces revela a baixa institucionalização da agenda no país e o *deficit* de capacidades estatais para atender à questão.

FIGURA 17

China: rede de agências e instituições de cooperação internacional em direitos humanos



5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se identificar as capacidades estatais de Brasil, África do Sul e China, no que se refere à cooperação internacional bilateral. A seguir, será feito o exame das diádes formadas entre o Brasil e cada um dos países em tela, considerando as variações em suas instituições políticas.

Como já indicado, supõe-se que a presença de capacidades semelhantes (em tipo e em grau), no nível doméstico, contribui para o desenvolvimento da cooperação entre os Estados, no nível internacional. Além disso, postula-se, com base em Tsebelis (1995), que capacidades estatais mais robustas nas dimensões legal, relacional e política aumentam as chances de produção de congruência entre atores com poder de veto.

Ressaltem-se, em primeiro lugar, as diferenças existentes entre as redes desses países, nas agendas de comércio exterior e direitos humanos, decorrentes dos diferentes arranjos institucionais. Considerando-se que os três países apresentam alto grau de centralidade do Estado, as variações em suas instituições políticas foram examinadas por referência às variações em seus graus de pluralismo, indicados a partir da mobilização do conceito de poliarquia, de Dahl, tomado como *proxy* de pluralismo.⁴⁸ De acordo com os oito requisitos da poliarquia dalhsiana, pode-se afirmar que a China é uma autocracia, e Brasil e África do Sul são poliarquias.

Como mencionado anteriormente, sob instituições inclusivas espera-se encontrar capacidades estatais associadas concomitantemente à contenção e à expansão do Estado, em consonância com a construção de um Estado comprometido com a promoção da liberdade e da prosperidade. A análise a seguir apontará os diferentes tipos de capacidades estatais em presença nos três países e o contraste entre a alta capacidade administrativa de implementação apresentada pela China e o *deficit* em suas capacidades legal, relacional e política. Já na África do Sul e no Brasil, além da maior complexidade das redes de atores e agências construídas com vistas à concepção e à operacionalização da cooperação internacional nos dois temas – comércio exterior e direitos humanos – há também, relativamente àquelas existentes na China, maior desenvolvimento das capacidades legal, relacional e política.

No caso chinês, destacam-se a centralidade e a preponderância do Partido Comunista, bem como a estrutura hierárquica que informa suas interações com os demais atores, evidenciando um *deficit* no que se refere às capacidades legais do Estado, com repercussões nas capacidades relacionais e políticas. A capacidade

48. Propõe-se, aqui, que a mobilização de um conceito robusto de democracia – o de *poliarquia*, de Robert Dahl – autoriza afirmar que sob tal regime político estariam satisfeitas as condições suficientes do eixo *pluralismo* constante da definição de instituições inclusivas de Acemoglu e Robinson (2012), ainda que não *necessárias*, já que as democracias representativas constituem um *subconjunto* mais amplo das instituições inclusivas.

estatal mais desenvolvida é a administrativa/de implementação, sempre sob a direção, supervisão e controle do PCC.

O exercício da capacidade política fica prejudicado pelo fato de o Poder Legislativo não constituir um contexto decisório contínuo, reunindo-se apenas dez dias por ano. Mesmo o Comitê Permanente do Poder Legislativo reúne-se apenas a cada dois meses. Das nove comissões especiais, responsáveis pela rotina legislativa, encontram-se duas relacionadas à cooperação internacional. No que tange ao comércio exterior, no entanto, a maior afinidade é com a Comissão Financeira e Econômica (Economic and Financial Committee – EFC) e não há comissão alguma relacionada ao tema dos direitos humanos.

Já as redes da África do Sul e do Brasil apresentam configurações mais sofisticadas, com um número maior de atores e de mecanismos institucionalizados de controles mútuos entre eles. No que tange às capacidades legais, ambos os países dispõem de instrumentos de contenção do Estado que servem de parâmetros para as interações – cooperativas/competitivas – entre os setores público e privado (capacidade relacional), entre os poderes Executivo e Legislativo (capacidade política) e intragovernamentais (capacidade administrativa/de implementação). Essas ferramentas contribuem para o aumento da congruência entre os atores com poder de veto e para a diminuição dos custos de transação entre eles.

A capacidade relacional é bastante desenvolvida nos dois países, com a presença de importantes interlocutores das agências governamentais, no setor privado, sejam eles associações científicas, *think tanks* ou grupos de interesse.

Vale ressaltar a importância dos *think tanks* na China, os quais se articulam com o PCC e com as agências do Poder Executivo, atuando como consultores na formulação das diferentes políticas públicas. Verifica-se, no entanto, a carência de grupos organizados, nas duas áreas, especialmente, na dos direitos humanos.

Em relação à agenda de comércio exterior, vale observar as similaridades entre as redes dos países que compõem a primeira díade (Brasil/África do Sul) e as diferenças no interior da segunda díade, formada por Brasil e China. A primeira díade apresenta correspondências relacionadas às agências responsáveis pelo tema no interior do Poder Executivo (ver figura 18) e do Poder Legislativo. Uma diferença importante refere-se à centralidade do Departamento do Tesouro Nacional (Department of National Treasury) na África do Sul.

O Poder Legislativo, bicameral nos dois países, conta com comissões permanentes nas duas casas legislativas relacionadas ao tema, conforme apresentado a seguir.

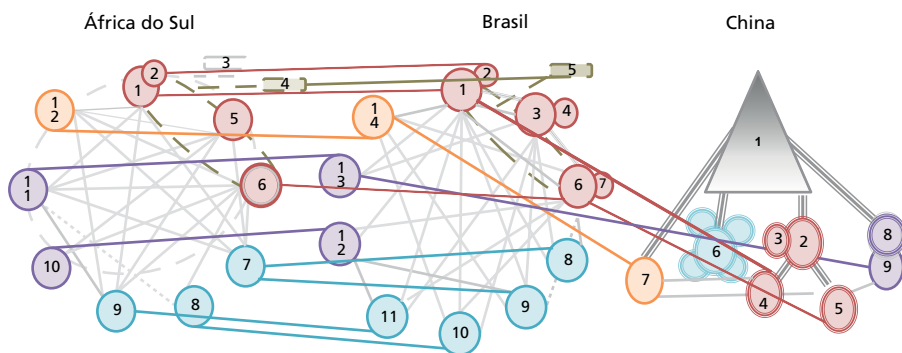
- 1) No Brasil: CREDN/CD e CRE/SF; CDEIC/CD e CDEIC/SF.

- 2) Na África do Sul: Comissão Temática de Relações Internacionais e Cooperação e Comissão Temática de Comércio e Indústria, na Câmara Baixa (Assembleia Nacional); e Comissão Seletiva de Comércio e Relações Internacionais, na Câmara Alta (Conselho Nacional das Províncias).

Vale ressaltar que, no Brasil, em cada casa legislativa, há uma comissão permanente responsável por dois temas: relações exteriores e defesa nacional, ao passo que, no portfólio ministerial, há duas pastas separadas, uma para cada área temática: o MRE e o Ministério da Defesa. Já no tema do comércio exterior, observa-se maior correspondência, especialmente entre o MDIC e a CDEIC/CD. Na África do Sul, verifica-se uma correspondência mais estrita entre as pastas ministeriais e as comissões permanentes do Poder Legislativo, facultando melhores condições para o exercício da *accountability* horizontal (Strøm, 2000).

FIGURA 18

Redes de capacidades estatais para a cooperação internacional em comércio exterior



- 1) Dirco
2) Sadpa
3) Sacoir
4) ICTS
5) Departamento do Tesouro Nacional
6) DTI
7) Comissão Seletiva de Comércio e das Relações Internacionais
8) Comissão Temática de Comércio e Indústria
9) Comissão de Relações Internacionais e Cooperação
10) Busa
11) Agrisa
12) Saiia

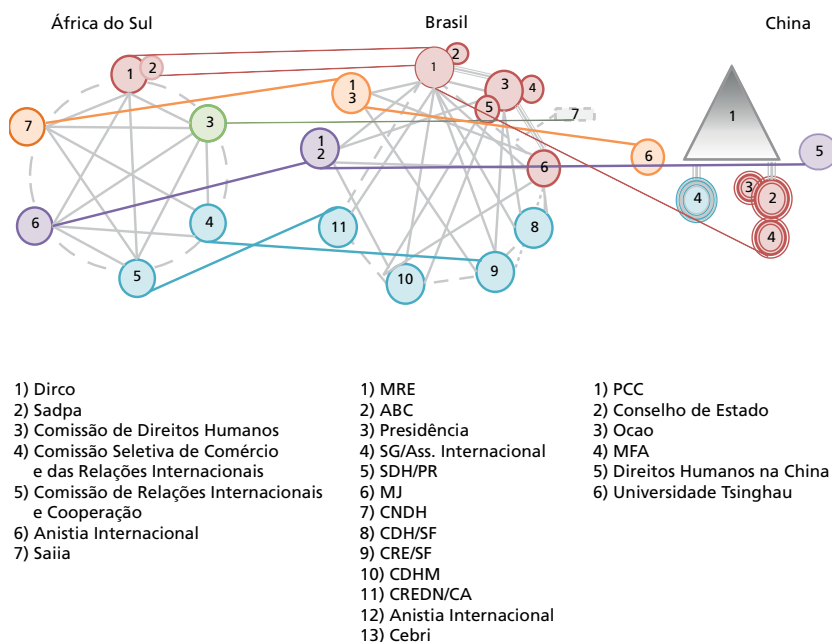
- 1) MRE
2) ABC
3) Presidência
4) SG/Ass. Internacional
5) Camex
6) MDIC
7) Secex
8) CAE
9) CRE/SF
10) CDEIC
11) CREDN/CD
12) CNI
13) CNA
14) Cebr

- 1) PCC
2) Conselho de Estado
3) Ocao
4) MFA
5) Mofcom
6) Assembleia Popular Nacional
7) Universidade Tsinghua
8) ACFC
9) CAICC

Elaboração das autoras.

Na agenda dos direitos humanos, os contrastes entre Brasil e África do Sul, de um lado, e, de outro, a China, são ainda mais expressivos (figura 19). Além da ausência, já mencionada, de comissões no âmbito do Poder Legislativo, vale ressaltar a inexistência de pastas relacionadas ao tema no portfólio ministerial, no Poder Executivo. Trata-se, portanto, de uma não agenda no âmbito do setor público chinês.⁴⁹ Em contraste, a África do Sul confere ao tema grande centralidade, contando com uma Comissão de Direitos Humanos *accountable* ao Poder Legislativo, responsável pela condução da agenda no país e pelas interações com os grupos e associações do setor privado que se dedicam ao tema.

FIGURA 19
Redes de capacidades estatais para a cooperação internacional em direitos humanos



Elaboração das autoras.

No Brasil, as agências públicas que desenvolvem interlocução constante com os grupos e associações, domésticos e internacionais, relacionados ao tema são a SDH/PR, que possui *status* de ministério, e as comissões de direitos humanos organizadas em ambas as casas legislativas (DHM/CD e CDH/SF).

49. À exceção da NHRAP, anunciada pelo governo chinês em 2009.

Essas diferentes conformações das capacidades estatais para a cooperação internacional proporcionam possibilidades diferenciadas de interação entre os países. Em ambos os temas, Brasil e África do Sul possuem margem de cooperação maior do que entre Brasil e China. Vale recordar que a cooperação internacional é aqui entendida como um fenômeno eminentemente político que se refere às interações mutuamente acordadas entre dois ou mais atores no ambiente internacional. Nessa perspectiva, uma balança comercial expressiva, por exemplo, não significa necessariamente cooperação internacional. O comércio entre Brasil e China é certamente maior do que com o parceiro africano. Este movimento eminentemente empresarial, contudo, não corresponde às capacidades estatais de articulação e coordenação na agenda de comércio. Assim, pode-se reiterar que as instituições políticas afetam o comportamento dos atores, a dinâmica de interação entre eles e os resultados do jogo, no tocante às capacidades estatais organizadas para a promoção da cooperação internacional.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Publishers, 2012.
- AFONSO, M. M.; FERNANDES, A. P. **ABCD introdução à cooperação para o desenvolvimento**. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr/Oikos, 2005.
- ÁFRICA DO SUL. **Constitution of the Republic of South Africa**. South Africa: Constitutional Assembly, 1996. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/documents/constitution/index.htm>>. Acesso em: ago. 2013.
- ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, p. 328-343, 1993.
- ANASTASIA, F.; ALMEIDA, H.; MENDONÇA, C. Poder Legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Revista Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.
- ANASTASIA, F.; OLIVEIRA, L. las C. **Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2118).
- ANGANG, H. The collective presidential system with Chinese characteristics. **China US Focus**, 16 July 2012. Disponível em: <<http://www.chinausfocus.com/political-social-development/the-collective-presidential-system-with-chinese-characteristics/>>. Acesso em: 23 jul. 2013.
- APEX-BRASIL – AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. **África do Sul** – perfil e oportunidades comerciais. Brasília: Apex-Brasil, 2011.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1, p. 226-254, Oct. 1985.

BRØDSGAARD, K. E. Cadre and personnel management in CPC: personal changes and factional alliances. **Copenhagen Journal of Asian Studies**, v. 30, n. 2, p. 61-73, 2012.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, 2009.

CEBRI – CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/>>. Acesso em: out. 2013.

CHINA. **Constitution of the People's Republic of China**. 1982. Disponível em: <<http://english.people.com.cn/constitution/constitution.html>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

_____. National People's Congress. **Organizational system**. Beijing: NPC, 2012a. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/27743.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. **National Human Rights Action Plan of China (2012-2015)**. Information Office of the State Council. Beijing: NPC, 2012b.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: IPD, 2013. (Working Paper Series, n. 13).

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Estrutura da CNI**. Brasília: CNI, 2013. Disponível em: <<http://admin.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C10414705.htm>>. Acesso em: nov. 2013.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 107-156, 1993.

FARIA, C. A. P de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Revista Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf>>.

FARIA, C. A. P. de; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do fórum Ibas. **Dados**, v. 55, n. 1, 48 p., 2012.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV; Fundação Konrad Adenauer, 2008.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, 1996.

HRIC – HUMAN RIGHTS IN CHINA. **Promises unfulfilled**: an assessment of China's National Human Rights Action Plan. New York: HRIC, 2013. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2011/01/11/china-human-rights-action-plan-fails-deliver>>. Acesso em: mar. 2013.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. New York: Longman, 1989.

LAWRENCE, S. V.; MARTIN, M. F. **Understanding China's political system**. Washington: Congressional Research Service, 20 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41007.pdf>>.

LEEDS, B. A. Political institutions, credible commitments, and international cooperation. **American Journal of Political Science**, v. 43, n. 4, p. 979-1002, 1999.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **Manchester School of Economic and Social Studies**, v. 22, p. 139-191, 1954.

LIJPHART, A. South African democracy: majoritarian or consociational? **Democratization**, v. 5, n. 4, 1998.

_____. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LINZ, J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Org.). **The failure of presidential democracy**: the case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins, 1994.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, 1993.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. **Presidentialism and democracy**: a critical appraisal. July 1993. (Working Paper, n. 200). Kellogg. University of Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies. Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/200.pdf>>.

MORAVCSIK, A. Negotiating the single European act: national interests and conventional statecraft in the European Community. **International Organization**, v. 45, n. 1, Winter 1991.

MUNDELL, R. A. Money and the sovereignty of the State... *In*: INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION CONFERENCE, 1997, Trento, Italy. **Anais...** New York: Columbia University, Sept. 1997.

OLIVEIRA, L. las C. **BRICS but no Wall versus the IBSA Cement**: o problema da cooperação a partir de três níveis. 2012. 224 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

OYE, K. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. *In*: OYE, K. (Ed.). **Cooperation under anarchy**. Princeton: Princeton University, 1986.

PENNA FILHO, P. **O Brasil e a África do Sul**: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000). Porto Alegre: Funag/MRE, 2008.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 13-43.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010. (ISSN 0104-4478). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>>.

REIS, Fábio Wanderley. Direitos Humanos e Sociologia do Poder. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 15, outubro de 1988.

SADIE, Y. Political parties, interest groups and social movements. *In*: VENTER, A. (Ed.). **Government and Politics in the New South Africa**. 3. ed. Pretoria: J L van Schaik, 2006.

SARTORI, G. **Teoria democrática**. Tradução de Francisco M. da Rocha e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SDH/PR – SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Participação social**. Brasília: SDH/PR, 2003. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social>>. Acesso em: ago. 2003.

SGPR – SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Atuação internacional**. Brasília: SGPR, 2013. Acesso em: jun. 2013. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/internacional>>.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. (Ed.). **Positive theories of congressional institutions**. Michigan: Press The University of Michigan Press, 1995.

STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 261-289, May 2000.

TSEBELIS, G. **Nested games**. Berkeley: University of California Press, 1990.

_____. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartidarism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3, p. 289-325, July 1995.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1999. p. 56.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ÁFRICA DO SUL. South Africa National Treasury. **Budget Review**, 2013. Disponível em: <<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2013/review/chapter%201.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B. *et al.* (Ed.). **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (Org.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: Edufba, 2006. p. 171-185.

SITES CONSULTADOS

ACFIC – ALL-CHINA FEDERATION OF INDUSTRY AND COMMERCE. Disponível em: <www.chinachamber.org.cn>. Acesso em: mar. 2013.

CAMEX – CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **A Camex**. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/1/menu/67/A%20CAMEX>>. Acesso em: maio 2013.

CHINESE GOVERNMENT'S OFFICIAL WEB PORTAL. Disponível em: <<http://english.gov.cn/>>.

HRIC – HUMAN RIGHTS IN CHINA. Disponível em: <<http://www.hrichina.org/en>>. Acesso em: jun. 2013.

SOUTH AFRICA PARLIAMENT. **National Assembly**. Disponível em: <<http://www.aljama.co.za/wp-content/uploads/2011/08/PORTFOLIO-COMMITTEE-MEMBERS-JUSTICE-AND-CONSTITUTIONAL-DEVELOPMENT-1.htm>>.

ESTADO, ATORES PREDOMINANTES E COALIZÕES PARA O DESENVOLVIMENTO: BRASIL E ARGENTINA EM PERSPECTIVA COMPARADA¹

Flavio Gaitán
Renato Raul Boschi

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos quarenta anos, os estudos sobre desenvolvimento têm sido caracterizados por duas grandes transições. Os anos 1990 marcaram o declínio do projeto desenvolvimentista seguido da emergência e da consolidação do pensamento ortodoxo, respaldado por comunidades epistêmicas, governos, setores financeiros, uma parte da academia e imprensa. O neoliberalismo procurou se conformar em pensamento ecumênico, na tentativa de expressar um único modelo de capitalismo eficiente, defendendo a premissa de que todos os países deveriam abrir seus mercados, liberalizando e desregulando a economia, com o objetivo de atingir altas taxas de crescimento. A chegada ao poder de coalizões de base trabalhista – lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, e pela Frente para a Vitória (FPV), na Argentina – significou a rejeição do neoliberalismo e a busca pela geração de novos modelos de desenvolvimento. Esta mudança de clima ideológico abriu janelas de oportunidade para repensar a problemática do desenvolvimento.

Este capítulo visa analisar o papel das coalizões de governo na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico. Diversas questões norteiam a proposta. Qual o papel das elites políticas, econômicas e do mundo do trabalho na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de políticas orientadas para o desenvolvimento? Quais os atores predominantes que adquirem relevância nesses países? Quais os interesses dos diferentes atores em apoiar ou rejeitar as políticas da coalizão de governo?; Sobre que bases deve ser avaliada a coalizão para o desenvolvimento no Brasil e na Argentina?

1. Este capítulo é uma versão modificada de Gaitán e Boschi (2015). Os autores agradecem ao Carlos Pinho a revisão do texto original e as sugestões analíticas.

Argentina e Brasil são países que representam dois movimentos nacionais de desenvolvimento com estrutura produtiva moderadamente diversificada e diferenças na trajetória institucional subjacente às suas dinâmicas econômicas. A hipótese central é que o processo de desenvolvimento tem uma relação direta com a dimensão institucional, em particular com o papel do Estado, das coalizões de governo, das diversas instituições públicas (sobretudo aquelas que tendem a uma coordenação de interesses entre os setores público e privado) e com o perfil dos atores estratégicos na formulação e implementação das políticas. Da articulação que se estabelece entre Estado, instituições e atores estratégicos se configuram diferentes modalidades ou padrões de desenvolvimento.

Esta é uma pesquisa qualitativa que enfoca em qual medida a formação de coalizões de apoio a uma plataforma desenvolvimentista é eficiente em formular e implementar políticas públicas sustentáveis no médio e longo prazos, de modo a conformar uma agenda nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, um primeiro passo é definir e entender quem pode ser incluído na categoria de elites estratégicas. Interessa-nos identificar as formas de articulação entre os atores, o modo como se constituem as coalizões, qual a motivação para aderir ou rejeitar políticas públicas e a maneira que se expressa – em termos de políticas públicas concretas – a existência de uma plataforma de desenvolvimento. A atuação dos atores estratégicos, definidos, de modo simples, como aqueles que têm a capacidade de influenciar no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, adquire uma importância vital para a compreensão das modalidades de desenvolvimento produtivo levadas a cabo na região, especialmente nos países liderados por coalizões pró-intervencionistas.

A pesquisa tem um caráter *policy oriented*.² O objetivo último é chegar a conclusões que visam expandir as capacidades estatais para o desenvolvimento do país. Seguindo Skocpol (1985, p. 9), definimos capacidade estatal como a “habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”. Tendo em vista essa concepção de capacidade estatal, analisar-se-á o nível de atuação dos atores em função da possibilidade de formar uma agenda de desenvolvimento. Afinal de contas, trata-se de entender por que “alguns Estados enfrentam maiores ou menores dificuldades para atingir objetivos variados” (Souza, 2012, p. 2). Entendemos o conceito de capacidade estatal de forma dinâmica, considerando que os países estruturam seus processos de desenvolvimento por meio da aquisição de “atributos de *estabilidade*” (Oszlak, 1978). Ao entender o desenvolvimento como um processo, o foco incide sobre os pontos de inflexão que possibilitam a mudança institucional. Até certo ponto, trata-se de uma análise do percurso de trajetórias recentes, em particular da transição entre o período neoliberal e o atual modelo em formação.

2. *Policy oriented* refere-se a uma pesquisa orientada a influenciar as políticas.

2 ESTADO, ELITES E COALIZÕES PARA O DESENVOLVIMENTO

Desde a formação do pensamento estruturalista e a consolidação de experiências nacionais defensoras da industrialização e da proteção do mercado interno, o Estado ocupou, tanto nas análises acadêmicas heterodoxas quanto na práxis política, o papel de ator estratégico na geração de condições institucionais para o desenvolvimento, com o objetivo de superar tendências que eram consideradas próprias da situação periférica. Na prática, significava que o Estado deveria ocupar um papel-chave, não apenas regulando o mercado mas atuando também na órbita da produção de bens e oferta de serviços. Todavia, o declínio do modelo de substituição de importações e diferentes fatores externos³ debilitaram o poder de intervenção estatal.

Nos anos 1980, com o intuito de gerar um pensamento alternativo à predominância das visões eurocêtricas no paradigma de políticas públicas, uma série de autores tentou “trazer o Estado de volta”. Nesse sentido, diversos estudos sobre o sucesso dos estados desenvolvimentistas tentaram apresentar os casos bem-sucedidos das economias do Sudeste Asiático como uma combinação virtuosa entre a capacidade de seguir caminhos autônomos e uma firme intervenção do Estado (Amsden, 2001; Evans, 1996; Wade, 1990). O papel do Estado seria reconhecido também, ainda que de modo tardio, pelos organismos multilaterais de crédito (Banco Mundial, 1997).

O declínio moderado do neoliberalismo e a vitória eleitoral de coalizões “progressistas” possibilitaram a recuperação do Estado como o ator-chave para a geração de uma dinâmica de desenvolvimento. Assim, com a pretensão de abordar a engrenagem de funcionamento do aparelho estatal, é necessário analisá-lo como um conjunto de estruturas, atores e procedimentos no contexto do modo de produção capitalista. Definido desta forma, o campo estatal se apresenta como uma arena de conflito, pautada pelos grupos de interesse do capital e do trabalho, dos atores coletivos no interior e ao redor do aparato do Estado (Boschi, 2011). Ademais, cabe destacar a forma como se definem as metas, as estratégias e os meios para se alcançar o crescimento e o desenvolvimento (Boschi e Gaitán, 2012). A crise internacional confirmaria a necessidade de se enfatizar a tensa relação que se costuma estabelecer entre política e desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, Gourevitch (1986) afirma que as crises cíclicas do capitalismo geram mudanças nas políticas econômicas e que a natureza da atuação estatal vai depender de eleições do governo e da possibilidade de se conformar um modelo predominante. As crises seriam mais propícias a gerar mudanças de trajetória. Consequentemente, deve ser entendido o modo como seria possível estabelecer uma coalizão que garanta uma ruptura em sentido positivo.

3. Em particular, a consolidação do pensamento neoconservador e a crise financeira de forte impacto na América Latina, logo após o aumento dos juros financeiros nos Estados Unidos, em 1979.

A importância das elites tem sido alvo de análise das ciências sociais desde meados do século XX (Bottomore, 1964; Mill, 1956; Amsden, DiCaprio e Robinson, 2012). A literatura tende a entender as elites estratégicas como o grupo social que ocupa posições privilegiadas em diferentes campos (econômico, político, intelectual, do mundo do trabalho), tornando-as fundamentais nas dinâmicas de desenvolvimento em suas mais diversas formas.⁴ Em primeiro lugar, as elites ocupam uma posição-chave no processo de produção de políticas públicas. Em segundo, elas têm uma posição privilegiada na formação e na redefinição das instituições políticas e de governo. Além disso, elas podem favorecer a produtividade e a competitividade do regime produtivo, seja diretamente, por meio do investimento (como as elites econômicas ou o próprio Estado), seja definindo as regras do permitido e do proibido.

A literatura enfatiza de modo distinto a relação entre as elites estratégicas e o desenvolvimento. Hancké, Rhodes e Thatcher (2007) destacam o papel das coalizões, das classes e dos interesses, a fim de compreender as diversas dinâmicas das diferentes economias políticas com matrizes institucionais distintas. Leftwich e Hogg (2011) afirmam que o sucesso de uma dinâmica de desenvolvimento depende de processos políticos que envolvam diferentes líderes e elites representativas de grupos, organizações e interesses na resolução de problemas de comportamento coletivo. Isto significa que o desenvolvimento representa um problema de natureza política. Em última instância, a trajetória de qualquer país é influenciada pela atuação de seres humanos, particularmente aqueles que ocupam um papel estratégico.

Diferentes estudos têm salientado a relação entre a formação de coalizões e os processos socioeconômicos (Skocpol, 1984⁵; Barrington More, 1976⁶). Uma vertente da literatura afirma que, em contextos nos quais as elites foram capazes de cooperar e superar o *rent-seeking*,⁷ houve maior prosperidade econômica (Schneider e Maxfield, 1997). Os referidos estudos sobre o *Estado Desenvolvimentista* (Wade, 1990; Amsden, 2001; Evans, 1996) consideram o desenvolvimento produto da articulação virtuosa entre um Estado com autonomia e capacidade de estabelecer nexos com os atores do mercado, sem cair na “captura”. Entre as diferentes experiências históricas em que elites desenvolvimentistas foram responsáveis pelo sucesso de

4. A literatura identifica diferentes tipos de elites: política, econômica e intelectual (Amsden, DiCaprio e Robinson, 2012). Não há, entretanto, unanimidade sobre as fontes do poder das elites (Evans, 1997).

5. Em seu estudo clássico, Skocpol analisa como as estruturas do Estado, as forças internacionais e as relações entre classes se combinam de modo a configurar diferentes transformações sociorevolucionárias.

6. Barrington Moore estabelece relações entre as diferentes coalizões e o regime político (democracia/autoritarismo) nos processos de transição das sociedades agrárias a industriais, argumentando que esta passagem dependeu da maneira como se estruturaram as relações entre senhores e camponeses. A democracia surge em contextos de harmonia entre burguesia moderna e produtores agrários que logram subordinar os grupos terratenentes (Inglaterra, França, Estados Unidos). As formas autoritárias de exercício do poder surgem em contextos de coalizões lideradas por grupos terratenentes (Itália, Alemanha).

7. *Rent-seeking* significa, literalmente, busca de renda. Representa um intento de derivar renda econômica do setor público para fins privados por meio de atividades ilegais ou sem agregação de valor.

estratégias bem-sucedidas, podem ser mencionadas Suécia (Ruin, 1991; Blomstron e Kokko, 2003), Finlândia⁸, (Kokko e Haavisto, 1990), Japão (Johnson, 1982), Coreia (Amsdem, 2001) e Taiwan, no Pós-II Guerra (Wade, 1990). Em relação aos países nórdicos, diferentes estudos apresentam o Estado de bem-estar como uma aliança tácita entre trabalhadores e capitalistas em função de uma série de objetivos: garantia de competitividade sistêmica, inovação, distribuição da renda e de bem-estar social (Esping Andersen, 1990; Ianoni, 2014), como também a capacidade de enfrentar os dilemas derivados da abertura econômica (Zurbruggen, 2012).

Ao falar de modelos de desenvolvimento nos referimos à capacidade efetiva de pôr em prática projetos nacionais. Isto remete não apenas a um embate de ideias mas também à capacidade concreta de formular e executar políticas efetivas. Em um artigo clássico, Hall (1989) afirma que, para se tornarem políticas (*policies*), as ideias econômicas devem ser viáveis em três aspectos: em termos econômicos, ou seja, ter capacidade para resolver problemas concretos; em termos políticos, expressando uma habilidade, por parte das elites políticas, de execução de suas propostas, o que inclui a formação de alianças ou coalizões; e, finalmente, em termos administrativos, que constituem o entendimento dos decisores de políticas públicas sobre as condições efetivas de implementação das políticas derivadas das ideias. Em sentido similar, Erber (2011, p. 53) recupera a importância das convenções de desenvolvimento, definidas como “um dispositivo cognitivo coletivo, composto por conhecimentos codificados e tácitos, que permita hierarquizar problemas e soluções e facilitar a coordenação entre os atores sociais”.

A relação entre o plano das ideias e certas decisões de políticas não obedece a uma lógica pré-determinada. Ao contrário, trata-se de processos independentes que podem ou não confluir numa mesma direção, definindo, assim, um caminho mais coerente, o qual eventualmente reflete uma visão vencedora. Mais que isso, nem sempre as visões ou as decisões são pautadas pela clareza quanto a seus prováveis resultados, o que redundaria em dizer que um projeto de desenvolvimento nem sempre configura um conjunto coordenado de ações. Assim, pode-se afirmar que uma dinâmica de desenvolvimento bem-sucedida está condicionada à capacidade dos líderes estratégicos de internalizarem uma opção desenvolvimentista, formando uma coalizão para o desenvolvimento de modo mais ou menos formalizado. Essa coalizão deve ser capaz de formar acordos amplos que promovam o crescimento econômico e estabeleçam objetivos de políticas públicas para o desenvolvimento como parte de uma ampla agenda em campos específicos.

8. A Finlândia, um país especializado em matérias primas, foi bem-sucedida em fazer a transição para uma economia altamente industrializada, em que as exportações com conteúdo tecnológico avançado passaram de 6,0% em 1980 para 20,8% em 2006 (Kokko e Haavisto, 1990; Zurbruggen, 2012).

A capacidade do sistema político para fazer frente às situações de atrito é uma questão central. Considerando que há múltiplas alternativas e atores envolvidos no processo de formulação e execução de políticas públicas, é necessário que o aparelho do Estado internalize uma orientação desenvolvimentista em seu funcionamento cotidiano. Isto é mais importante levando-se em conta a existência de projetos alternativos que podem tentar obstaculizar as medidas do governo. As políticas de desenvolvimento terão apoios e oposições derivados dos efeitos de sua institucionalização. O dilema é complexo. Trata-se não apenas de consolidar uma coalizão de governo que envolva atores estratégicos em torno de um núcleo mais ou menos definido de políticas para o desenvolvimento, como também de lograr obstruir projetos alternativos.

A consolidação de uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida em países com trajetórias oscilantes se relaciona com a mudança institucional (Streeck e Thelen, 2005). Deve-se salientar a importância da formação de um “bloco social de dominação” para lograr a mudança institucional de suporte a uma plataforma de políticas públicas. Nesse sentido, para Amable e Palombarini (2009), os processos de mudança institucional são pautados pelas diferentes demandas colocadas em questão na regulação do conflito social. Para o caso brasileiro, Diniz e Boschi (2011) mostram que esta mudança nem sempre é facilmente perceptível. Uma coalizão identificada, em termos gerais, com uma plataforma de desenvolvimento pode ter contradições internas que impeçam a formulação de políticas claramente desenvolvimentistas. De fato, ainda que reconhecendo que o capitalismo concentrado (e, especialmente, o periférico) gera uma centralização das decisões em núcleos reduzidos de poder, é necessário ir além de uma concepção maniqueísta e simplista que antepõe os resultados diferenciais a uma dicotomia entre elites “boas” ou “más” (as quais são geralmente identificadas como “apropriadores de rendas” – *rent seekers*) e tratar de entender de que modo é possível torná-las funcionais à conformação de coalizões para o desenvolvimento.

Definimos coalizão desenvolvimentista como a ação convergente de diferentes atores em torno de uma dinâmica de crescimento (Tanaka, 2012). Incluímos na categoria de ator predominante os empresários, os trabalhadores organizados e a burocracia pública. Esta análise, todavia, se dedica aos dois primeiros: os empresários (em particular, dos setores agrário, industrial e financeiro) e os trabalhadores. O espaço de articulação de uma coalizão para o desenvolvimento é o campo político, que dá forma aos interesses dos diferentes grupos. A metodologia utilizada consiste na avaliação, com base em fatos estilizados, dos pontos de inflexão dos modelos econômicos e na análise dos posicionamentos (declarações, ações, omissões) das elites estratégicas.

3 PÓS-NEOLIBERALISMO E ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO

A construção da agenda neodesenvolvimentista apresenta particularidades em cada país, derivadas da eficácia em conformar um projeto nacional e identificar os elementos constitutivos dessa agenda (Boschi e Gaitán, 2010). As administrações de Nestor Kirchner (2003-2007) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) representaram tentativas de superar o caminho neoliberal e recuperar o ideário desenvolvimentista. Ambos os modelos tentaram potencializar o mercado interno e consolidar uma disciplina macroeconômica que combinasse *superavit* fiscal (muito mais radical no Brasil) e comercial. Nesse sentido, diversas estratégias foram implantadas para aumentar o comércio interno e externo.

Os legados diferenciais (avanço das reformas neoliberais, configuração institucional, diferença no modo em que foi superado o neoliberalismo em cada experiência nacional) impactam na possibilidade de conformar coalizões para o desenvolvimento. Na Argentina, o abandono da conversibilidade foi caótico e não planejado, gerando uma crise sistêmica e de legitimidade. A recessão, que tinha começado em 1998 foi potencializada pela desvalorização do real no Brasil em janeiro de 1999, o que afetou a indústria de manufaturas (Fernández Bugna e Porta, 2008). O produto interno bruto (PIB) caiu 8,8% em 2001 e 10,9% em 2002. A produção industrial ficou abaixo dos 20% da capacidade instalada, e o setor financeiro, na falência, com fuga de divisas de mais de US\$ 12 bilhões. Entre 2001 e 2002, o salário real caiu vinte pontos percentuais; o desemprego passou de 14,3% a 21,5% da população economicamente ativa (PEA); e as pessoas em situação de pobreza passaram de 38,3% em 2001 para 57,5% um ano depois. O PIB *per capita* de 2001 era igual ao atingido em 1974 (Kosacoff, 2007).

A crise de 2001 expressou uma luta entre diferentes frações da burguesia (Azpiazu e Schorr, 2010), principalmente entre os setores favoráveis à adoção do dólar como moeda nacional e os que preferiam uma desvalorização da moeda. No primeiro grupo, militavam as empresas com ativos em dólares, cujo interesse era defender o valor destes ativos. No segundo grupo, que apelou ao discurso da revitalização de um projeto nacional de desenvolvimento, incluíam-se os grupos empresariais produtores de bens transáveis, sabedores de serem beneficiados com uma desvalorização. A situação de crise gerou maiores graus de liberdade para a promoção de políticas alternativas. A adoção do valor do dólar em um nível denominado “tipo de câmbio competitivo” (Frenkel, 2008), junto com o *superavit* fiscal e comercial, representaram os principais pilares da proposta econômica do governo de transição do senador em exercício da presidência Eduardo Duhalde (janeiro de 2002-maio de 2003).

Nestor Kirchner continuou com os pilares macroeconômicos do antecessor Duhalde (tipo de câmbio competitivo, *superavit* comercial e financeiro), encarando

também a renegociação da dívida em *default*. A coalizão de governo do presidente Kirchner (2003-2007) se estruturou com base em uma fração hegemônica do Partido Justicialista e se consolidou com a incorporação de outros setores partidários e após sucessivas vitórias eleitorais.⁹ O período posterior à conversibilidade foi um ciclo de grande expansão do produto apoiado no setor industrial. De fato, entre 2002 e 2011, o PIB cresceu 96% a uma média de 7% ao ano. Após a crise, entre 2003 e 2007, foram criadas 20 mil empresas e 400 mil postos de trabalho no setor industrial (Kulfas, 2010).

Beneficiado pela política de dólar alto, o setor industrial cresceu muito durante os primeiros anos do governo Kirchner. No período 2002-2006, posterior à depreciação da moeda nacional, a indústria cresceu 32,8%, passando sua participação no produto de 16,3% para 17,9%, representando um ponto de inflexão no processo agudo de desindustrialização dos anos 1990 e, especialmente, do período 1998-2001. A “reindustrialização”, todavia, não foi uniforme: alguns setores não recuperaram o nível de produção dos anos 1990, incluindo o têxtil, máquinas e equipamentos eletrônicos e de transporte, veículos automotores, móveis e produtos de metal; entre os que recuperaram ou superaram o nível de produção do período neoliberal, destacam-se alimentos e bebidas, substâncias e produtos químicos, produtos de borracha, metais comuns, produtos de madeira, produtos de papel e produtos de couro (Fernandez Bugna e Porta, 2008).

Apesar da recuperação, considerando uma perspectiva de longo prazo, dois aspectos devem ser destacados: a desnacionalização e a concentração. A tendência à venda de ativos de grupos nacionais a outros estrangeiros se acelerou na década de 1990 e continua ainda hoje. Na atualidade, aproximadamente 70% das quinhentas maiores empresas do país são de capital estrangeiro, representando 80% das vendas totais (Indec, 2014). Esta situação agrava a fragmentação da representação empresarial baseada na especialização setorial (agricultura ou indústria, por exemplo) e, principalmente, no tamanho das empresas (pequenas e médias empresas contra grandes grupos) ou, diretamente, pela relação que estabelecem com o Estado/governo. A tendência para articulação por fora da esfera das associações tendeu a crescer.

Fragmentação e concentração aparecem como características do conjunto do empresariado argentino. Apesar de representar apenas 4% do PIB, o setor primário, particularmente o *agrobusiness*, assume uma importância fundamental para se pensar políticas de desenvolvimento, em especial por sua capacidade de gerar divisas. Em 2013, as exportações de grãos chegaram a US\$ 23 bilhões, aproximadamente 25% das divisas geradas pelo comércio exterior do país. Esse setor demanda um modelo

9. Kirchner ganhou as eleições de 2003 com apenas 22,3% dos votos válidos. Em sucessivas eleições consolidou seu poder, sendo sucedido por sua esposa, Cristina Fernández, em 2007, que teve mais de 50,0% dos votos válidos.

de abertura comercial e a eliminação dos impostos sobre o comércio exterior, na medida em que sua atividade é impulsionada pela demanda externa.

A relação do agronegócio com o governo passou por diferentes etapas. Beneficiados pela desvalorização cambial de 2002, os produtores agropecuários (De 2000 a 2010..., 2010) aumentaram suas exportações de maneira significativa. A soja e os derivados de oleaginosas (incluindo óleos) representavam aproximadamente 25% das exportações; o milho passou de 4,1% em 2003 para 7,8% em 2013. A combinação de um tipo de câmbio depreciado e o aumento da demanda por produtos primários (entre outros motivos, pelo alto crescimento da China) levaram o setor a uma fase de alto crescimento, aprovando as diferentes medidas dos governos Duhalde e Kirchner, apesar do restabelecimento dos direitos sobre o comércio exterior.¹⁰

O setor atravessou um processo de concentração da propriedade de forma concomitante à expansão da fronteira agrícola. As unidades de produção passaram de 421.221, em 1998, para 333.533, em 2002, e para 251.082, em 2008, último dado disponível. Apesar da maior concentração, houve uma convergência de interesses entre as diferentes frações do empresariado agropecuário, historicamente dividido entre grandes produtores – agrupados na Sociedad Rural Argentina (SRA) e na Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (Carbap) – e os pequenos e médios produtores – filiados à Federación Agraria Argentina (FAA) e à Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro).

O aumento da regulação das diferentes atividades do setor agropecuário teve impacto decisivo para gerar várias iniciativas conjuntas por parte dos produtores. Em 2005, o governo impôs restrições à atividade do setor leiteiro; em 2006, foi totalmente proibida a exportação de carne bovina, sendo aumentados a regulação e o controle sobre o mercado de trigo; em 2009, os direitos de exportação foram elevados três vezes consecutivas: em janeiro, o mesmo ocorreu com grãos, farinha e óleos de soja; em fevereiro, com o leite; em novembro, as retenções sobre a soja subiram de 27,5% para 35,0%; sobre o milho, ficaram em 25,0%, e sobre o óleo de soja, passaram de 24,0% para 32,0% (El gobierno..., 2007). As medidas possibilitaram a unificação das diferentes associações agropecuárias, afastando os produtores médios da base de apoio (Suba a las intenciones..., 2007). Finalmente, com a adoção do esquema de retenções móveis, as diferentes centrais acabaram convergindo na criação de um foro informal, a Mesa de Enlace.

O aumento dos produtos naturais no mercado mundial levou o governo a adotar, por meio da *Resolución 125*, um esquema que aumentava os direitos de exportação em função do preço internacional, perseguindo assim dois objetivos:

10. Duhalde restabeleceu os direitos ao comércio exterior: 10% para os produtos primários; 5% para os produtos manufaturados; e 20% para petróleo sem processar.

de um lado, aumentar a arrecadação; de outro, impedir a translação dos preços internacionais ao mercado doméstico. A medida acabou em uma greve de 127 dias dos produtores agropecuários, a decisão da presidente Fernández de enviar um projeto de lei ao Senado, a rejeição da iniciativa no Congresso e a suspensão da medida (Cronología..., 2012). Para o governo, representou uma derrota, tendo em conta a adesão dos setores médios (não apenas rurais mas sobretudo urbanos) aos reclamos dos produtores.

O setor financeiro não é visualizado como um elemento ativo da base de apoio do governo, em parte, por sua prédica em prol da liberalização da economia. O setor, todavia, foi claramente beneficiado pela expansão econômica, atingindo uma expansão média de 6,9% ao ano. A rentabilidade do setor passou de 1,1% em 2003 para 8,5% em 2009, ficando por cima da média de 6,1% dos anos 1990; o Retorno sobre o Capital (ROE) passou de taxas negativas entre 2000 e 2004 para 19,3% em 2009 (Cerbino, 2015). Apesar dos ganhos, o crédito doméstico do setor é baixo, passando de 23,3% em 2003 para apenas 33,2% em 2013.¹¹ Parte do lucro dos bancos provém do diferencial entre pagar juros negativos e cobrar dos clientes juros positivos altos em um contexto de alta inflação (Kucher, 2013); outra, não menor, provém de investimento em títulos da dívida pública (Los títulos..., 2011).

Apesar do setor não ser identificado de modo homogêneo como parte ativa da coalizão de apoio ao governo, pode-se falar de uma fragmentação no interior do universo dos bancos entre aqueles de capital nacional (associados à Asociación de Bancos de Capital Argentino – Adeba); os bancos cooperativos e públicos (nucleados na Asociación de Bancos Públicos y Privados de la Argentina – Adapra); e, por fim, os bancos de capital estrangeiro (filiados à Asociación de Bancos de la Argentina – ABA). Os bancos nacionais mostraram maior apoio às medidas do governo; os de capital estrangeiro, sem uma postura abertamente oficialista também acompanharam, explícita ou tacitamente a maior regulação (Sevares, 2010).

Os trabalhadores organizados e (inicialmente) o movimento de trabalhadores desocupados¹² representaram um elemento ativo de apoio à coalizão do governo Kirchner. Este apoio tem diferentes fontes, apesar da identificação ideológica da maior central sindical, a Confederación General del Trabajo (CGT), com o movimento peronista. Em primeiro lugar, o trabalho passou a ocupar um espaço preponderante na retórica oficial, sendo reativado pelo Decreto nº 1.095/2004, o *Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Movil*. Assim, foi adotada uma série de medidas para proteger os trabalhadores no sentido de superar as leis de flexibilização aprovadas durante os anos neoliberais: o Plano

11. Para mais informações, ver The world Bank. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.DOMS.GD.ZS>>.

12. O movimento de trabalhadores desocupados (chamados popularmente piqueteros) surgiu durante os anos 1990 em um contexto de aumento do desemprego e de maior demanda por direito ao trabalho (Maneiro, 2012).

Nacional de Regularização do Trabalho, em 2003; a Lei nº 26.428/2008, que estipula que em caso de dúvida deve prevalecer o favorecimento ao trabalhador; a Lei nº 26.390/2008, de Proteção Integral à Infância, que regula o trabalho infantil; a Lei nº 26.088/2006, que estipula que o patrão não pode fazer modificações na forma de trabalho que prejudiquem o trabalhador; a Lei nº 25.877/2004, que estabelece o período probatório como tempo de serviço com relação aos direitos e à previdência (Moraes, 2013).

Em segundo lugar, houve uma expansão do trabalho registrado. Apesar de a PEA ter aumentado de 15,9 milhões para 18,9 milhões de pessoas no período 2002-2013,¹³ o desemprego no período caiu, passando de 20,5%, em 2003, para 7,3%, em 2008. A queda foi constante: 13,6%, em 2004; 10,2%, em 2006; 7,9%, em 2008; 7,7%, em 2010; 7,2%, em 2011 e 2012; e 7,1%, em 2013. Entre 2002 e 2012, cresceu 80% o número de postos de trabalho registrado em empresas privadas, o que representa um total de 2,8 milhões de empregos (Kirchner..., 2006). A informalidade laboral caiu 15%, passando de 49% para 34% (Argentina, 2010). A criação de empregos formais fortaleceu a coalizão de governo, tendo em conta que o desemprego foi o principal mecanismo de desfiliação social nos anos 1990.

Em terceiro lugar, relacionado com o fato anterior, houve um aumento significativo do salário mínimo (SM), que passou de ARS\$ 300,¹⁴ em 2005, para ARS\$ 4.400, em 2014. O aumento foi paulatino e constante, medido em pesos correntes: ARS\$ 450, em 2004; ARS\$ 630, e 2005; ARS\$ 800, em 2006; ARS\$ 980, em 2007; ARS\$ 1.240, em 2008; ARS\$ 1.440, em 2009; ARS\$ 1.740, em 2010; ARS\$ 2.300, em 2011; ARS\$ 2.670, em 2012; e ARS\$ 3.300, em 2013.¹⁵ Vale ressaltar que, durante o período 1993-2001, o SM esteve constante em ARS\$ 200.

A recuperação do nível de emprego, o aumento do salário e a implementação de programas sociais de ampla cobertura foram determinantes na expansão econômica do período, apoiada em grande medida no aumento do consumo. De fato, moderado entre 2003 (1,5%) e 2004 (2,7%), o consumo privado aumentou entre 2005 e 2007 (média superior a 6,0%) e, particularmente, depois da crise (8,5%, em 2009; 7,2%, em 2010; e 8,8%, em 2011), caindo levemente nos dois últimos anos (6,5%, em 2012; e 7,4%, em 2013). O consumo das famílias atingiu 62,0% do gasto em 2012.

Esse aumento fortaleceu a expansão da indústria, que foi definida pela coalizão de governo como o núcleo do “modelo produtivo de inclusão social”. O posicionamento dos diferentes setores econômicos tem variado ao longo do tempo

13. Para mais informações, acessar Banco Mundial (BM). Disponível em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN>>.

14. Peso argentino (ARS\$).

15. Sobre o assunto, ver Portal TDF. Disponível em: <<http://www.latdf.com.ar/2014/09/evolucion-del-salario-minimo-de.html>>.

conforme mudam os pilares da política econômica do governo, em particular, o aumento da inflação¹⁶ combinado com a perda de competitividade da moeda nacional e a restrição externa (Rubinzel, 2013).

Damill e Frenkel (2013) consideram um *lustro virtuoso* o período 2003-2007, caracterizado pelo aumento do nível da atividade, ocupação, salários, tipo de câmbio real competitivo e pela bem-sucedida política de esterilização da emissão monetária, na medida em que o Banco Central conseguiu cumprir a dupla tarefa de controle da inflação e manutenção do regime de câmbio competitivo (Frenkel e Rapetti, 2006; Damill e Frenkel, 2013). Desde 2007, o ciclo virtuoso se viu ameaçado pela aceleração da inflação (Salama, 2012), então o governo decidiu intervir informalmente no Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), criando suspeitas sobre a veracidade das cifras.¹⁷

Em um contexto de alta inflação, os ganhos de competitividade derivados da depreciação foram se esgotando. O tipo de câmbio real multilateral médio de 2010-2011 foi 25% inferior ao registrado no período 2004-2006; e o tipo de câmbio bilateral com o dólar, 45% inferior. A inflação sublimada em um país com um histórico de inflação alta acabou alimentando as expectativas de depreciação da moeda dos agentes econômicos que se veriam beneficiados pela medida, em particular, os produtores agropecuários e a indústria.

Em um contexto de alta inflação e apreciação cambial, a crise financeira internacional representou um ponto de inflexão que levou à maior intervenção do governo na esfera econômica. A crise se combinou, no caso argentino, com o conflito com o campo e a derrota do governo nas eleições legislativas de 2009.¹⁸ Paradoxalmente, o governo mostrou alta capacidade de recuperação da iniciativa política: criou o Ministério de Produção e adotou diferentes medidas de emergência, como: crédito público destinado ao consumo e à produção; subsídios para proteger o nível de emprego;¹⁹ um programa condicionado de transferência de ingressos;²⁰

16. A inflação anual do período 2006-2013 foi a seguinte: 6,1%, em 2004; 12,3%, em 2005; 9,8%, em 2006; 18,4%, em 2007; 19,0%, em 2008; 16,9%, em 2009; 26,3%, em 2010; 21,9%, em 2011; 27,1%, em 2012; e 31,0%, em 2013.

17. A aparente manipulação do Índice de Precios al Consumidor levou os deputados da oposição a criar um Índice Congreso. Em fevereiro de 2013 o Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou uma declaração de censura contra a Argentina.

18. O FPV, com lista encabeçada pelo ex-presidente Kirchner, perdeu as eleições na província de Buenos Aires para a outra fração do movimento peronista.

19. O Programa de Recuperación Productiva (Repro) foi criado pela Resolução nº 481/2002 do Ministério de Trabajo num contexto emergencial de desemprego, sendo recuperado pelo governo da presidenta Cristina Fernández em 2009, com o objetivo de atenuar o impacto da crise internacional no emprego. O Repro subsidia parte do salário de empresas privadas por um período de até doze meses. Inicialmente estabelecido em ARS\$ 600 por trabalhador, em setembro de 2013, por resolução nº 693/2013, este valor aumentou para ARS\$ 1.500. Para serem beneficiadas pelo programa, as empresas deveriam se comprometer a não demitir pessoal naquela situação de crise.

20. Asignación Universal por Hijo (AUH) é um programa de transferência condicionada orientado às crianças e aos adolescentes. Implementado em novembro de 2009 como modificação à Lei nº 24.714, foi ampliado em 2011 para beneficiar as mulheres grávidas.

um plano de obras públicas; e iniciativas para a repatriação de capitais (El senado..., 2008). Em geral, essas medidas foram aprovadas pelas organizações do empresariado. Após a queda acentuada do crescimento econômico registrado em 2009, a economia voltou a se expandir, crescendo cerca de 9% no período 2010-2011.

Outras medidas foram mais ousadas e representaram um aumento da regulação econômica por parte do Estado. No final do seu primeiro mandato, Cristina Fernández estatizou os depósitos privados do sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP);²¹ aumentou a regulação sobre a compra de moeda estrangeira (Cronología..., 2014); enfrentou um conflito derivado do uso de reservas para pagamento de dívidas (Verón, 2010); e fortaleceu o controle das importações (Busca..., 2012) a partir da resolução nº 3.252 da Administración Federal de Ingresos Públicos (Afip), implementando o Regime de Declaração Antecipada.

A maior intervenção do Estado acabou dividindo o empresariado organizado (Cónclave..., 2013; Pymes..., 2014): as grandes organizações tiveram uma posição ambígua e distante; e as agrupações informais de inspiração liberal, como a Asociación Empresaria Argentina (AEA), o Instituto para el Desarrollo Económico de la Argentina (Idea) e a Convergencia Empresaria, foram aumentando suas críticas. Em 2011, a valorização cambial se acelerou, mas o ritmo de evolução da inflação não retrocedeu (Damill e Frenkel, 2013; Salama, 2012), em parte pela rejeição do governo de controlar a demanda agregada, moderando o caráter expansivo de sua política monetária e fiscal (Damill e Frenkel, 2013). A estratégia governamental de manter a demanda demonstra, por sua vez, que as pequenas e médias empresas mostraram maior proximidade com o governo (Industriales..., 2012),²² enquanto o setor industrial expressou de maneira mais nítida o seu distanciamento em relação a este. Historicamente cindida entre um setor favorável à abertura econômica e outro mais “protecionista”, a maior intervenção do governo na regulação e controle da atividade econômica aprofundou as diferenças no interior da Unión Industrial Argentina (UIA). Nas eleições de 2011, ambos os setores se enfrentaram (Dos modelos..., 2011). As divisões, longe de acabar, expressaram-se em uma fragmentação do empresariado industrial (Entre el empresariado..., 2014).

Apesar dos esforços da coalizão governista para manter a atividade econômica (Caen..., 2014), o movimento de trabalhadores mantém um posicionamento ambíguo em relação ao governo. De fato, o movimento dos trabalhadores está afetado por divisões internas, potenciadas nos últimos anos pelo menor ritmo de criação de emprego (La creación..., 2014; Koatz, 2014), produto da moderada

21. O Decreto nº 441/2010, que estabelece a nacionalização dos fundos das AFJP, levou o Estado a ter participação acionária em várias empresas privadas.

22. Para mais informações, visitar Confederación General Económica (CGE). Disponível em: <<http://cgera.org.ar/ider-peretti-en-la-argentina-de-hoy-hay-estabilidad-y-previsibilidad-para-invertir/>>.

expansão do PIB.²³ Assim, nos últimos tempos, houve aumento das demandas dos setores sindicais (La CGT..., 2011) por medidas como a eliminação do *impuesto a las ganancias*, potenciadas pelo aumento da inflação (Rosario, 2013). O governo respondeu privilegiando um setor do movimento sindical, situação que acabou aumentando a fragmentação dos trabalhadores (Schipani, 2012) e gerou pontos de veto à política oficial. A situação é paradoxal. De um lado, fragmentado, o movimento de trabalhadores perde capacidade de instalar na agenda institucional problemáticas específicas do setor; de outro, à medida que aumenta a competição entre os diferentes segmentos, radicaliza-se o conflito entre as frações do movimento de trabalhadores e entre o movimento e o Estado.

Se a indústria aparece como o cerne do modelo produtivo de inclusão social, o caráter pouco schumpeteriano impõe limites à estratégia do governo. Fragmentada, dependente e altamente desnacionalizada, a burguesia nacional parece carecer da capacidade de atuar como elemento de transformação da estrutura produtiva, tendo em vista os baixos níveis de investimento em capital fixo: depois de crescer de 12% para 18% entre 2003 e 2004, esta variou de 21% para 22% entre 2006 e 2008, caindo para 16% em 2009. Apesar de aumentar com as diferentes medidas de recuperação do consumo implementadas pelo governo, as taxas de investimento continuam sendo baixas: 19% em 2010; 20% em 2011; 21% em 2012; e 18% em 2013.

Os baixos níveis de investimento dariam conta da baixa efetividade do governo para criar uma burguesia schumpeteriana²⁴ capaz de se aliar potencialmente à estratégia de reindustrialização.²⁵ Esse fracasso revela que as medidas de promoção industrial governamentais acabaram aprofundando o caráter concentrado da indústria. Assim, Azpiazu e Schorr (2010, p. 276) afirmam que “a principal política industrial implantada na pós-convertibilidade foi vinculada ao fomento a determinados investimentos setoriais, que foram incorporados na Lei nº 25.924, de promoção de investimento em bens de capital e obras de infraestrutura”, sancionada em 2004 e prorrogada em 2008 por meio da Lei nº 26.360. A eficiência do regime sobre o fortalecimento do tecido produtivo e a criação de empregos são duvidosas:

23. Apesar das diferentes medidas, bem-sucedidas no curto prazo (2010-2011), o crescimento do período 2008-2012 foi substancialmente inferior ao registrado no período 2003-2007 (8,7% versus 2,6%), e a inflação passou de uma média de 11,2% para 22,0%.

24. “Schumpeter (1984) foi o pioneiro a ressaltar a importância do empresário para o crescimento econômico. Em sua visão, os empresários são a chave para o investimento e a inovação, criando a mudança tecnológica que mobiliza os ciclos do capitalismo. Da inovação derivam novas empresas, novos produtos e novas tecnologias. A inovação e o processo de ‘destruição criativa’ alteram o equilíbrio no sistema ao criar um monopólio em favor de empresas inovadoras (as quais geram quase rendas de privilégio). Tal equilíbrio será restabelecido quando o avanço obtido se massifique entre as empresas” (Gaitán e Boschi, 2015, p. 41).

25. Nesse sentido, a pesquisadora argentina Ana Castellani afirma que “Los grupos nacionales que mejoraron su desempeño son los que lograron una inserción internacional exitosa o los que se ampararon en la actividad estatal (...). Se percibe que hay una lógica de articulación con el Estado similar a experiencias anteriores. Y aparece la obra pública como gran articulador de ámbitos privados de acumulación” (Lewkowicz, 2014).

o acumulado das seis chamadas implicou um desembolso de ARS\$ 10 milhões, um custo fiscal de ARS\$ 1,8 milhões, a projeção de criação de 7.800 postos de trabalho e um aumento de US\$ 4,5 milhões nas exportações. O mecanismo foi basicamente solicitado por grandes empresas, concentradas em um grupo limitado (em sua maioria, grandes exportadores), e tendeu a reforçar a sua posição hegemônica local.

No Brasil, o caminho foi diferente, tendo em conta que o projeto neoliberal teve um menor avanço. Nesse sentido, pode-se falar de uma ruptura progressiva com os parâmetros estabelecidos durante os anos 1990, baseados na estabilidade econômica, que passou a ser considerada um valor primordial. Desse modo, não houve uma situação de crise econômica e de legitimidade do sistema político (como aconteceu na Argentina), tampouco uma mudança radical na orientação do modelo econômico. No cenário brasileiro, houve uma alternância com a chegada ao poder de um partido de base trabalhista.

A coalizão do presidente Lula foi altamente fragmentada e constituiu-se de partidos políticos tanto de direita quanto de esquerda. Essa situação, denominada presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), caracteriza-se pela feitura de alianças com agremiações políticas distintas do ponto de vista ideológico e programático. Num sistema partidário fragmentado, ela visa garantir maiorias parlamentares, tendo em vista a governabilidade. Vale ressaltar, para esta mesma finalidade, a política de concessão de cargos em pastas ministeriais estratégicas implementada pelo Poder Executivo. Assim, o presidente Lula teve menores margens de manobra, se comparado à experiência argentina. Por um lado, o sistema de contrapesos no Brasil é mais estrito que na Argentina, o que impossibilita o “hiperpresidencialismo”. Por outro lado, o presidente teve o desafio de lidar com setores pragmáticos e ideológicos, o que dificultou a tarefa de obter apoios de longo prazo para uma agenda de desenvolvimento (Diniz e Boschi, 2011).

Apesar da desconfiança de diferentes setores do empresariado ante uma hipotética vitória eleitoral do PT, o partido e seu candidato tomaram medidas para garantir a transição. A eleição do empresário e senador José Alencar como complemento da chapa encabeçada por Lula representou um passo para a estruturação de uma aliança entre capital e trabalho (Diniz, 2010; Erber, 2011). Ao mesmo tempo, a *Carta ao Povo Brasileiro* respaldava o compromisso do candidato com a estabilidade econômica, a responsabilidade fiscal e a segurança jurídica, incluindo os pagamentos a credores internacionais.²⁶ Já no governo, foram empossados diferentes funcionários oriundos do empresariado: Roberto Rodrigues, da Associação Brasileira da agrobusiness (Abag), na Agricultura; Luiz

26. Diniz (2006) relaciona à *Carta ao povo brasileiro* o programa de governo, de teor moderado, e a *Nota sobre o acordo com o FMI*, documento por meio do qual o partido se comprometia a respeitar o acordo estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no final do governo FHC.

Fernando Furlan, presidente do conselho de administração da Sadia, na pasta do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Murilo Portugal, da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), na Secretaria da Fazenda; e Henrique Meirelles, ex-presidente do Bank Boston Brasil, no Banco Central.

Em parte, pela “ameaça dos mercados”,²⁷ a primeira etapa do governo do presidente Lula optou por uma continuidade da política econômica. De fato, o presidente decidiu aumentar o *superavit* primário²⁸ para 4,25% do PIB (uma meta ainda maior que a pretendida pelo FMI) e elevar também a taxa de juros da Selic, que foi de 25,0% para 26,5%.²⁹ Este aumento dos juros foi rejeitado pelo empresariado industrial (Industrial..., 2002; Opção..., 2003) e pelos trabalhadores organizados (Trabalhadores..., 2014), mas teve o apoio do setor financeiro.³⁰ Ocorreu, assim, uma dissociação inicial entre os setores beneficiados pelas políticas do governo e os que eram pensados como sua base de apoio.

O setor financeiro foi um ator-chave da coalizão neoliberal (Diniz e Boschi, 2007; Erber, 2011), período durante o qual o país atravessou por uma reestruturação que levou à concentração e à maior presença de bancos estrangeiros (Minella, 2007). O segmento se beneficiou da combinação entre o aumento do consumo doméstico e a alta dos juros – os bancos triplicaram o volume de lucros líquidos entre 2003 e 2007, de 14,8% em 2003, para 22,9% em 2007 (Erber, 2011). Em uma perspectiva de longo prazo, os lucros dos bancos, que foram de R\$ 34,4 bilhões com FHC, passaram para R\$ 279,9 bilhões com Lula, indo para R\$ 239,9 bilhões até junho de 2014, durante a gestão da presidente Dilma (Ribeiro, 2014). A política de juros altos como modo de conter a inflação acaba atuando como fator de coesão para uma aliança tácita entre setores com objetivos antagônicos (entre a burguesia financeira e a coalizão de governo formada por partidos de esquerda). De modo paradoxal, a continuidade de uma visão prudente de política macroeconômica concomitante a uma tênue orientação desenvolvimentista acabou beneficiando o setor banqueiro, tendo em vista que cresceram as operações de crédito das pessoas jurídicas e físicas. O setor, altamente concentrado (Silva Jr., 2014), respondeu com um aumento das operações de crédito doméstico, as quais passaram de 96,3% para 110,1% do PIB.³¹

27. De fato, antes da vitória eleitoral de Lula, à medida que o candidato crescia nas pesquisas de intenção de voto, houve fuga de divisas e queda de ações na Bolsa (Por que..., 2002).

28. Ainda em 2003, o governo logrou a aprovação, no Congresso, da “minirreforma” tributária 13 e da reforma da previdência 14. Como consequência, ampliou-se a arrecadação tributária (Barbosa e Souza, 2011 *apud* Silva, 2013).

29. Notas da 81ª Reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (Copom), 19 de fevereiro de 2003. Para mais informações, ver Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?COPOM81>>.

30. O presidente da Febraban manifestou apoio às primeiras medidas adotadas pelo presidente Lula, afirmando que o setor avaliava “muito positivamente” o novo governo (Ribeiro e Guerreiro, 2003).

31. Para mais informações, consultar: Banco Mundial. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.DOMS.GD.ZS>>.

A despeito da importância do setor financeiro, o governo tentou estruturar uma aliança com a burguesia produtiva. Apesar da continuidade macroeconômica, diferentes medidas expressaram uma busca do governo por desandar o caminho neoliberal, entre as quais devem ser salientadas as medidas de caráter social e produtivo. A rede de proteção social foi ampliada de modo a universalizar os programas focalizados e foi apresentada uma série de diretrizes para a política industrial. Produto de um debate com as forças produtivas, a primeira política, a *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (Pitce), lançada em 2004, tentou definir setores prioritários para promover e fortalecer cadeias de valor (fármacos, semicondutores, bens de capital, maquinarias). O equilíbrio entre medidas de sedução aos mercados e outras orientadas a implementar uma agenda de desenvolvimento impactou o posicionamento dos setores produtivos ante as políticas de governo.

Dois momentos podem ser identificados como pontos de inflexão na estratégia governamental de articular uma aliança com setores do empresariado nacional. O primeiro, em 2006, quando o presidente Lula decidiu uma mudança de nomes no gabinete, indicando Guido Mântega para o Ministério da Fazenda e Dilma Rousseff para a Casa Civil (Erber, 2011; Diniz, 2011; Singer, 2012). Um conjunto de medidas de caráter desenvolvimentista foi adotado para acelerar um modelo orientado pela demanda interna, a fim de motorizar um círculo virtuoso entre produção e consumo de massas (Bielchowsky, 2012; Brandão Júnior, 2004). Foi anunciado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve previsão de investimentos superiores a 4% do PIB para o período 2007-2010, e o governo começou a aumentar fortemente o montante de recursos públicos para a atividade produtiva por meio de bancos estatais (em particular, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES). Além disso, houve medidas para impulsionar o consumo doméstico, o qual ficou em patamares elevados.³² A taxa Selic caiu de 19,75% para 11,25% entre agosto de 2005 e o mesmo mês de 2007.³³ A redução da taxa de juros e a maior orientação produtivista indicam a ênfase desenvolvimentista da coalizão governamental. Em um processo gradual, a *Política de Desenvolvimento Produtivo* (PDP) foi lançada em maio de 2008 com o objetivo de coordenar as ações do governo de incentivo ao desenvolvimento industrial do país. A PDP deu continuidade à Pitce, que recuperou a política industrial ativa. O Estado procurou coordenar programas com instrumentos, recursos e responsabilidades bem-definidas, com o desafio de outorgar sustentabilidade ao ciclo de expansão a partir do estabelecimento de

32. O consumo privado cresceu 3,8% em 2003 e 4,5% entre 2004 e 2005. Essa taxa aumentou para 5,2% em 2006 e para 6,1% em 2007, e caiu levemente para 5,7% em 2008. Entre 2009 e 2013, houve moderação do crescimento do consumo, que variou de 4,4% em 2009, para 2,6% em 2013, com destaque para 2010, quando cresceu a 6,9%.

33. O Copom decidiu reduções paulatinas da taxa Selic de 2005: 19,75% em agosto de 2005; 18% em dezembro; 17,25% em janeiro de 2006; 16,5% em março; 15,25% em abril; 14,75% em julho; 14,25% em agosto; 13,75% em outubro; e 13,25% em novembro. Em 2007 a queda continuou: 13,00% em janeiro; 12,75% em março; 12,50% em abril; 12,00% em junho; 11,50% em julho; e 11,25% em março. Sobre o assunto, consultar Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>.

metas e políticas. Elaborada sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a PDP teria sido, de fato, produzida pelo BNDES, principal órgão de fomento às atividades produtivas do país, sendo por isso destacado como propulsor da visão desenvolvimentista.

O segundo ponto de inflexão, a crise internacional, aprofundou o caráter desenvolvimentista a partir da adoção de uma série de medidas para manter o nível de atividade e emprego, medidas que permitiram que o crescimento fosse conduzido pelo consumo interno (Arroyo e Abrantes, 2011). A indústria, crítica dos juros altos (Câmbio..., 2006; Cabral, 2009), passou a ser considerada cada vez mais o ator-chave na possibilidade de articular uma aliança desenvolvimentista. O setor, concentrado setorial e geograficamente (Em 2012..., 2014), enfrenta o risco de perda de participação no valor agregado e atinge níveis moderados de investimento (Bielschowsky, Squeff e Vasconcelos, 2014).

À diferença da indústria, o agronegócio³⁴ cresceu e se diversificou, aproveitando a maior demanda por produtos naturais, o que levou a uma valorização do preço das *commodities* no mercado mundial. A produção de grãos passou de 96 milhões de toneladas, na safra 2001-2002, para 191 milhões de toneladas, na safra 2013-2014 (Satisfeito..., 2014). O setor exporta US\$ 100 bilhões e está altamente concentrado: a receita líquida das quinhentas maiores empresas do segmento tiveram receita líquida de R\$ 514 bilhões; ficando apenas cinquenta delas com 60% do total (Daher, 2013). O setor teve relações ambíguas com o governo Lula (Agricultores..., 2006).

Como acontece no caso argentino, os trabalhadores organizados formam a parte nodal da base de apoio do governo, por diferentes razões. A primeira delas, como afirma Ianoni (2013), está no fato de o PT ter nos assalariados uma base importante, tendo em vista a sua proximidade com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Diferentes medidas consolidaram esse apoio. De um lado, foram aprovadas diversas normas beneficiando os trabalhadores: a Lei nº 11.770/2008, que altera a Lei nº 8212/1991 e cria o programa Empresa Cidadão destinado à prorrogação de licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal; a Lei nº 10.710/2003, que altera a Lei nº 8213/1991 e restabelece o pagamento pela empresa do salário-maternidade; a MP nº 132/2003, que converte em Lei nº 10.836/2004 o Programa Bolsa Família; e a Lei nº 10.790/2003, que concede anistia a dirigentes sindicais por participação em movimento paredista (Moraes, 2013).

34. A CNA aglutina 27 federações, 2.142 sindicatos rurais e 1 milhão de produtores.

A segunda razão foi que houve um avanço significativo na criação de postos de trabalho. Durante os oito anos do governo Lula foram criados mais de 15 milhões de postos de trabalho, dos quais mais de quatro milhões no período pós- crise (Araújo, 2010). Apesar de a PEA ter passado de 87,7 milhões para 104,7 milhões entre 2000 e 2013, o desemprego caiu neste período. A taxa de desempregados subiu de 7,1% para 11,7% entre 2000 e 2002, mas manteve-se em queda desde a chegada do PT ao poder: 11,5% em 2004; 10,0% em 2006; 7,9% em 2008; e 6,7% em 2006.³⁵

A terceira razão foi a política de revalorização do SM,³⁶ a qual possibilitou que a proporção dos salários no PIB passasse de 31,4% em 2002 para 35,1% em 2009 (Singer, 2012). Os aumentos de salário implicaram superar um modelo capitalista desligado do consumo para um modelo que tentasse beneficiar a produção e o consumo de massas.³⁷

A combinação entre o aumento do SM e expansão de programas sociais,³⁸ de modo a atenuar o caráter focalizado da política econômica, se expressou em uma redução da desigualdade e da pobreza. De fato, os indicadores mostram um declínio da situação de pobreza durante os primeiros anos da gestão do PT (Ipea, 2010). Entre 1995 e 2008 12,8 milhões de pessoas saíram da pobreza (Ipea, 2010), caindo de 43,4% para 23% da população.³⁹ Considerado apenas o período inicial do PT no governo, este índice passou de 36% para 23% (Singer, 2012). Quanto à população indigente, a participação caiu de 20,9% em 1995, para 10,5% em 2008, o que significa que 13,1 milhões de pessoas saíram dessa situação. O gasto em transferência de renda para as famílias passou de 6,8% do total em 2003 para 9,0% em 2010 (Singer, 2012). O Índice de Gini caiu em menor proporção,⁴⁰ mas é importante salientar que esta queda ocorreu por uma maior participação dos três decis inferiores.

35. Para mais informações, consultar a base de dados Cepalstat. Disponível em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=127&idioma=e>>.

36. O SM passou de R\$ 200 em 2002 para R\$ 240 em 2003. A melhora foi constante, sempre acima da inflação: R\$ 260 em 2004; R\$ 300 em 2005; R\$ 350 em 2006; R\$ 380 em 2007; R\$ 415 em 2008; R\$ 465 em 2009; R\$ 510 em 2010; R\$ 540 (e em um segundo momento R\$ 545) em 2011; R\$ 622 em 2012; R\$ 678 em 2013; e R\$ 724 em 2014. Para mais informações, ver o site Portal Brasil. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>>.

37. Junto com a criação de emprego privado, houve uma expansão dos concursos públicos e uma melhora na carreira da União – uma dinâmica na qual os sindicatos tiveram um papel ativo. Por fim, houve um aumento da participação dos trabalhadores em canais de intermediação de interesses (Fórum Nacional do Trabalho, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI).

38. Em particular, o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5209/2004, que beneficia 13 milhões de famílias e 52 milhões de pessoas.

39. Sobre o tema, acessar a base de dados Cepalstat. Disponível em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e>>.

40. Para mais informações, consultar a Cepalstat. Disponível em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=284&idioma=e>>.

A estratégia de combinar aumento de salários com promoção de consumo interno, de modo a potenciar a articulação entre políticas econômicas e sociais, encontra um limite na política de moderação do consumo para evitar pressões inflacionárias e na oposição do empresariado a algumas medidas governamentais. Apesar das iniciativas conjuntas entre empresariado e trabalhadores, a dificuldade para articular uma aliança virtuosa entre setores produtivos e trabalhadores organizados deriva, em parte, da visão ortodoxa do empresariado, que, em termos gerais, continua demandando medidas típicas de economias abertas. No caso particular do setor agrário, que, à diferença do caso argentino, é criador de emprego,⁴¹ há demanda por leis mais flexíveis. Essa mesma visão acaba entorpecendo relações mais virtuosas entre empresariado e Estado, tendo em vista o consenso do setor privado em prol da reforma do Estado – redução da burocracia e do gasto público (A reforma..., 2004) – e das reformas impositivas (A reforma..., 2011). Em outra ordem, a fragmentação do movimento sindical acaba dificultando a sua capacidade de instalar temas na agenda decisória e institucional.⁴²

O equilíbrio entre forças se alterou com a chegada da Presidente Dilma Rousseff ao governo. O impacto nocivo da combinação câmbio sobrevalorizado e taxas de juros elevadas sobre a indústria levaram à presidente a promover uma política gradual de redução das taxas de juros nos bancos públicos e privados,⁴³ ao mesmo tempo que promoveu uma depreciação da moeda, sem descuidar da estabilidade macroeconômica.⁴⁴ A decisão da presidente Dilma Rousseff parecia expressar a determinação de reprimir a política de valorização cambial e financeira, dando resposta às demandas dos setores produtivos (Nogueira, 2010; Villaverde, 2010) e dos trabalhadores (Selic..., 2009). A medida foi criticada pela Febraban (Federação..., 2012), que reclamava por medidas governamentais compensatórias, fato que acabou gerando um atrito entre o governo e a federação.

Diferentes pressões levaram à flexibilização dessa estratégia. Tendo em conta que o governo aumentou a taxa Selic no início de 2013,⁴⁵ poder-se-ia dizer que a

41. O emprego no agronegócio caiu de 24% em 1999 para 21% em 2007. Em 2009, esta taxa foi de 17%, e em 2012, de 15%. Todavia, a despeito da queda, o agronegócio continua sendo significativo.

42. No governo Lula, as centrais sindicais existentes foram reconhecidas legalmente com a Lei nº 11.648/2008, recebendo uma parcela da contribuição sindical por atender os requisitos exigidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Entre 2005 e 2007, surgiram quatro novas centrais, a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST), e três originárias de cisões da CUT: a Coordenação Nacional de Lutas (Conlutas); a Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e a Intersindical.

43. O Copom decidiu por consequentes reduções da taxa Selic entre março e outubro de 2012 e abril de 2013, passando de 10,50% para 7,25% (de 10,50% para 9,75% em março; 9,00% em abril; 8,50% em maio; 8,00% em julho; 7,50% em agosto; e 7,25% em outubro). Para mais informações, ver: Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?CopomJUROS>>.

44. De fato, a taxa medida de inflação passou de para 5,8% no governo Lula para 6,1% nos três primeiros anos do governo Dilma.

45. Os aumentos decididos pelo Copom levaram a taxa Selic de 7,25% para 7,50% em abril de 2013. Os aumentos continuariam nos meses seguintes: 8,00% em maio; 8,50% em julho; 9,00% em agosto; 9,50% em outubro; 10,0% em novembro; 10,50% em janeiro de 2014; 10,75% em fevereiro; e 11,00% em abril.

batalha contra o capital financeiro teve como vencedor os bancos. A medida foi criticada pelos industriais (Wamburg, 2013). Todavia, como parte do equilíbrio entre as pressões inflacionárias e a consolidação de uma aliança produtivista, a presidente Dilma Rousseff avançou em uma série de medidas para impulsionar o crescimento e a demanda: aumentou os recursos do BNDES destinados ao fomento para produção; implementou a desoneração da folha de pagamento; avançou com um modelo de política industrial por meio do *Plano Brasil Maior*;⁴⁶ privilegiou o empresariado nacional nas compras públicas nacionais; e implementou várias isenções fiscais (Governo..., 2012). O *Plano Brasil Maio*, lançado em 2011, pode ser entendido como um aprofundamento na busca da melhoria da política industrial do país, ligando o fomento ao cumprimento de metas por parte dos setores produtivos. A despeito das várias medidas governamentais, Dilma Rousseff enfrentou um aumento das críticas do empresariado industrial, principalmente pelo baixo crescimento⁴⁷ e pelo risco de desindustrialização.

A relação com os trabalhadores organizados também esteve afetada por conflitos. O governo Dilma avançou em uma série de medidas para beneficiar a classe trabalhadora. Continuando com a política do presidente Lula, aprovou diferentes medidas que beneficiam a classe trabalhadora, entre as quais: a Lei nº 12.551/2011, que reconhece o trabalho à distância; a Lei nº 12.506/2011, que amplia o aviso prévio de trinta para até noventa dias; a Lei nº 12.382/2011, que institui a política de aumento real para o SM até 2015; a Lei nº 12.470/2011, que institui o sistema de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda, estendendo aos empregados domésticos os mesmos direitos dos trabalhadores urbanos (Moraes, 2013).

Ademais, durante o governo Dilma, o desemprego continuou caindo: passou de 6,7% para 6,0% entre 2010 e 2011; 5,5% em 2012; e 5,4% em 2013.⁴⁸ Os salários continuaram aumentando:⁴⁹ R\$ 510 em 2010; R\$ 545 em 2011; R\$ 622 em 2012; R\$ 978 em 2013; e R\$ 724 em 2014. Apesar das diferentes medidas favoráveis aos trabalhadores, o governo enfrentou a resistência do segmento, que reivindica a redução da jornada de trabalho para quarenta horas, o fim do fator previdenciário e o aumento do SM.⁵⁰ Assim, em julho de 2013, oito centrais

46. O *Plano Brasil Maior* visa aumentar a competitividade da indústria nacional, sob o lema "Inovar para competir. Competir para crescer". Ele estabelece metas de aumento de investimentos em capital fixo, a elevação do gasto privado com ciência e tecnologia e a ampliação da parcela da indústria no PIB. Para mais informações, consultar: Plano Brasil Maior. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>.

47. Em 2011, a indústria nacional cresceu apenas 0,3% em relação a 2010. Valor Econômico – 14/12/2010. Para IEDI, Perda de espaço da indústria na economia pode ameaçar crescimento. A média de crescimento dos três primeiros anos do governo Dilma foi de 2,1%, substancialmente inferior à média do segundo governo Lula, de 4,5%.

48. Para mais informações, ver Comissão para a América Latina e o Caribe (Cepal), em particular, o Panorama Social de América Latina e a base de dados Cepalstats (disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/Portada.asp?idioma=e>).

49. Sobre o tema, acessar o Portal Brasil. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>>.

50. No início de 2011, a presidente enfrentou o conflito pelo valor do SM; diante dos R\$ 545 estabelecido pelo governo, a Força Sindical reivindicava um salário de R\$ 580.

sindicais convocaram para um dia nacional de luta, a primeira greve geral contra um governo do PT.

Apesar dos interesses divergentes, o empresariado converge na visão do trabalho como custo e na crítica à expansão do gasto público. As diferentes medidas do governo não parecem ser efetivas no aumento da taxa de investimento (Costa, [s.d.]), considerando que esta se manteve entre 16% e 17% no período 2003-2006, aumentando para 18% em 2007 e para 21% em 2008. A crise gerou uma queda da taxa em 2009 (18%), seguida de uma recuperação entre 2010 e 2011 (20%), tendo nova queda entre 2012 e 2013 (18%). Os níveis de investimentos em outras economias emergentes são: China (49%), Índia (30%) e Coréia e Singapura (29%). Em países da nossa região: Chile e Colômbia (24%) e Peru (28%).

4 CONCLUSÃO

Neste estudo, tentamos avaliar a possibilidade de se conformar uma coalizão para o desenvolvimento, apelando ao método comparado entre os casos de Brasil e Argentina. Primeiro, apresentamos alguns elementos do debate sobre Estado, atores predominantes e desenvolvimento. Depois, analisamos o posicionamento dos atores predominantes em cada experiência nacional, de modo a inferir sua participação na coalizão desenvolvimentista. Por último, avaliamos um conjunto de capacidades que as coalizões devem adquirir para o desenvolvimento.

Brasil e Argentina passaram por duas grandes transições nas últimas três décadas. Primeiro, do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) ao modelo neoliberal; e mais recentemente, do neoliberalismo à construção (ainda não definida e, portanto, não isenta de problemas, limitações e contradições) de uma agenda neodesenvolvimentista. Durante a fase neoliberal, nos anos 1990, houve uma dominação da aliança entre rentistas e financistas. A partir de 2002-2003, com a chegada ao poder de coalizões de base trabalhista, houve uma paulatina e difícil desarticulação da coalizão neoliberal, sem que isso significasse o surgimento de uma nova aliança claramente definida. De fato, é difícil identificar um projeto coeso e articulado.

Definimos coalizão para o desenvolvimento como uma ação convergente de atores em prol do crescimento, da inovação e da distribuição. Assim, pensar o desenvolvimento é pensar em uma pluralidade de atores no seio do modo de produção capitalista, em uma dinâmica em que os interesses dos atores nem sempre são coincidentes. Existem contradições (de caráter estrutural) entre diferentes frações do capital (finanças, indústria, por exemplo) ou entre capital e trabalho. Todavia, acordos intertemporais podem acontecer, abrindo espaços para a consolidação de alianças para o desenvolvimento.

Tanto na Argentina quanto no Brasil, as administrações pós-neoliberais tentaram costurar uma coalizão incluindo a burguesia produtiva e os trabalhadores organizados, de modo a gerar uma articulação virtuosa entre aumento da demanda agregada (via criação de emprego, melhora dos salários e diferentes programas sociais) e elevação de investimento privado. Há, entretanto, uma série de limites para a consolidação de modelos que articulem produção e consumo de massas: os riscos de desindustrialização, o poder resiliente do capital financeiro, o viés conservador e pouco schumpeteriano do empresariado. Pensar em uma coalizão para o desenvolvimento implica fortalecer os atores engajados com a produção nacional em detrimento daqueles de caráter eminentemente rentista.

A variável tempo deve ser considerada. Certas mudanças demandam tempo. Assim, inicialmente, a coalizão de governo do presidente Lula não apresentou grande mudança, mantendo a importância do capital financeiro. A despeito da continuidade macroeconômica, houve, no entanto, um processo de amadurecimento de uma proposta desenvolvimentista, impulsionada pela combinação de medidas de estímulo ao consumo, criação de emprego e política industrial. Na Argentina, a superação da aliança neoliberal por ruptura possibilitou ao governo contar com maiores graus de liberdade para adotar medidas de regulação do mercado. Todavia, no longo prazo, assiste-se à deterioração do modelo de crescimento baseado na expansão da demanda agregada. Assim, a variável tempo importa na medida que o desenvolvimento é um processo de longo prazo; a avaliação das dinâmicas econômicas pode variar ao longo do tempo.

A possibilidade de se conformar coalizões para o desenvolvimento leva em conta o arcabouço institucional em diferentes arenas, em particular, aquele orientado à articulação entre os diferentes atores. Nesta direção, o caso brasileiro vem sendo mais articulado, em virtude da preservação de instituições públicas no subsídio aos empreendimentos produtivos, da revitalização dos mecanismos de interlocução Estado/empresariado e da promoção da interface socioestatal para incorporar os atores estratégicos ao ciclo de concepção e formulação de políticas públicas.⁵¹ Na Argentina, porém, tal articulação é menos institucionalizada e mais propensa a conflitos ou a relações informais.

A combinação entre instituições públicas de fomento ao desenvolvimento, a trajetória de um Poder Executivo forte e um aparato produtivo mais diversificado fazem com que o Brasil tenha *vantagens institucionais comparativas* em relação à Argentina. Apesar disso, nos dois países, a consolidação de uma estratégia nacional de desenvolvimento passará, indubitavelmente, pela concretização de uma aliança que ponha em primeiro plano a necessidade de mudança e inovação. Como

51. Podem ser mencionados o BNDES, o CDES, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

consolidar coalizões para o desenvolvimento mediante a capacidade de articular interesses, alocar recursos e disciplinar o capital de forma a fazê-lo atuar de modo schumpeteriano são questões que merecem maior análise teórica e empírica.

REFERÊNCIAS

A REFORMA do Estado. **Portal CNC**, 21 out. 2004. Disponível em: <<http://www.cnc.org.br/central-do-conhecimento/artigo-do-presidente/reforma-do-estado-gazeta-21102004>>.

A REFORMA tributária “fatiada”. **Portal CNC**, 17 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.cnc.org.br/central-do-conhecimento/artigo-do-presidente/reforma-tributaria-fatiada>>.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1998.

AGRICULTORES protestam contra política do Governo Lula. **UOL Economia**, 16 abr. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/efe/2006/05/16/ult1767u67319.jhtm>>.

AMABLE, B.; PALOMBARINI, S. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. **Socio-Economic Review**, v. 7, n. 1, p. 123-143, 2009.

AMSDEN, A. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 2001.

AMSDEN, A.; DICAPRIO, A.; ROBINSON, J. **The role of elites in economic development**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ARAÚJO, J. Geração de emprego: Lula 15 milhões X FHC 5 milhões. **Carta Maior**, 6 out. 2010. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Geracao-de-emprego-Lula-15-milhoes-X-FHC-5-milhoes/4/15985>>.

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. **Cambio en la dinámica para el empleo y la protección social**: 2003-2010. Buenos Aires, 2010.

ARROYO, P.; ABRANTES, R. Crescimento do país é estimulado pelo consumo maior das famílias. **Iedi**, 27 dez. 2011. Disponível em: <http://iedi.org.br/artigos/imprensa/2011/iedi_na_imprensa_2011127_crescimento_do_pais_e_estimulado_pelo_consumo_maior_das_familias.html>.

AZPIAZU, E.; SCHORR, M. **Hecho en Argentina**: industria y economía, 1976-2007. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1997**: the state in a changing world. Washington: Banco Mundial, 1997.

_____. **Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002:** instituciones para los mercados. México: Mundi-Prensa, 2002.

BARRINGTON MOORE, Jr. Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. Barcelona: Península, 1976.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R.; SQUEFF, G. C.; VASCONCELOS, L. F. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. *In*: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; MACEDO CINTRA, M. A. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014.

BLOMSTROM, M.; KOKKO, A. **From natural resources to high-tech production:** the evolution of industrial competitiveness in Sweden and Finland. London: CEPR, 2003. (Discussion Papers, n. 3804).

BOSCHI, R. **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina. **Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, n. 11, dez. 2010.

_____. Politics and development: lessons from Latin America. *In*: BOSCHI, R.; SANTANA, C. (Orgs.). **Development and semi-periphery:** post-neoliberal trajectories in South American and Central Eastern Europe. New York: Anthem Press, 2012.

BOTTOMORE, T. B. **Elites and society**. London: Watts, 1964.

BRANDÃO JÚNIOR. **Início do governo Lula: produção industrial volta a puxar o PIB Brasileiro**. **Iedi**, 29 dez. 2004. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2004/iedi_na_imprensa_producao_industrial_volta_a_puxar_o_pib_brasileiro.html>.

BUSCA el gobierno un control de las importaciones. **La Nación**, 11 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1439537-busca-el-gobierno-un-control-total-de-las-importaciones>>.

CABRAL, M. Câmbio Gera Preocupação na Indústria. **Iedi**, 14 dez. 2009. Disponível em: <http://iedi.org.br/artigos/imprensa/2009/iedi_na_imprensa_cambio_gera_preocupacao_na_industria.html>.

CAEN el consumo y el empleo, aunque crece el gasto para sostenerlos. **La Nación**, 17 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1719448-caen-el-consumo-y-el-empleo-aunque-crece-el-gasto-para-sostenerlos>>.

CÂMBIO substitui juros como dor de cabeça do setor em 2007. **Folha UOL**, São Paulo, 31 dez. 2006. Disponível em: <<http://feeds.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/f3112200604.htm>>.

CERBINO, G. S. La década que ganaron ellos. **El Aromo**, n. 75, 6 out. 2015. Disponível em: <<http://razonyrevolucion.org/la-decada-que-ganaron-ellos/>>.

CÓNCLAVE empresario en la rural con críticas al gobierno. **Cronista Comercial**, Buenos Aires, 30 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.cronista.com/economiapolitica/Conclave-empresario-en-La-Rural-con-criticas-al-Gobierno-20130730-0138.html>>.

COSTA, O. Empresários não investem porque falta projeto nacional. **Blog dos desenvolvimentistas**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentistas.com.br/blog/blog/2012/07/17/lessa-empresarios-nao-investem-porque-falta-projeto-nacional/>>.

CRISTINA se reunirá el lunes con la CGT oficialista, que reclama por Ganancias. **Cronista**, 18 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cronista.com/economiapolitica/Cristina-se-reunira-el-lunes-con-la-CGT-oficialista-que-reclama-por-Ganancias-20140718-0106.html>>.

CRONOLOGÍA del cepo cambiario. **Ámbito**, 24 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=725881>>.

CRONOLOGÍA del conflicto con el campo. **Infobae**, 17 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.infobae.com/2012/07/17/659506-cronologia-del-conflicto-agropecuario-la-resolucion-125>>.

DAHER, R. No campo, a concentração das receitas é enorme. **Carta Capital**, 13 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/no-campo-a-concentracao-das-receitas-e-enorme-5288.html>>.

DAMILL, M.; FRENKEL, R. La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. In: PERUZOTTI, E.; GERVASONI, C. (Orgs.). **La década Kirchnerista**. Buenos Aires: Sudamericana, 2013.

DE 2000 a 2010: ganaron peso las empresas extranjeras y las exportadoras de materias primas. **La Nación**, 14 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1324578-de-2000-a-2010-ganaron-peso-las-empresas-extranjeras-y-las-exportadoras-de-materias-primas>>.

DINIZ, E. Empresários e governo Lula: percepção e ação política. In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE, 5. Porto Alegre: PUCRS, 2-5 maio 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/hsJqjz>>.

_____. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 17, out. 2010.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **A difícil rota do desenvolvimento**: empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: Editora UMFG, 2007.

_____. **Strategic elites and economic outlooks in Brazil**. In: CONGRESSO LASA, 30. San Francisco: Lasa, 2011.

DOS MODELOS en la disputa interna de la Unión Industrial. **Tiempo Argentino**, 7 fev. 2011. Disponível em: <<http://tiempo.infonews.com/nota/32771/dos-modelos-en-la-disputa-interna-de-la-union-industrial>>.

EL GOBIERNO aumentó las retenciones al campo; soja, hasta un 35%. **Clarín**, 7 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.iprofesional.com/notas/56538-El-Gobierno-aument-retenciones-al-campo-soja-hasta-un-35>>.

EL SENADO convirtió en ley el blanqueo de capitales y la modificación de Ganancias. **Ámbito**, 18 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.diariouno.com.ar/edimpresa/nota.php?id=200966>>.

EM 2012, 100 concentravam mais da metade das receitas. **G1**, São Paulo, 3 set. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/09/em-2012-100-produtos-concentravam-mais-da-metade-das-receitas-diz-ibge.html>>.

ENTRE EL empresariado dividido, CFK celebra el Día de la Industria. **Informatesalta**, 2 set. 2014. Disponível em: <<http://www.informatesalta.com.ar/noticia.asp?q=68967>>.

ERBER, F. As convenções sobre desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, p. 31-55, jan./mar. 2011.

ESPING ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity, 1990.

EVANS, M. El elitismo. In: MARSH, D.; STOKER, G. (Eds.). **Teoría y métodos de la ciencia política**. Madrid: Alianza, 1997.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, n. 140, p. 529-562, 1996.

FEDERAÇÃO de bancos critica redução de juros e prega cautela. **Terra**, 8 mai. 2012. Disponível em: <<http://economia.terra.com.br/federacao-de-bancos-critica-reducao-de-juros-e-prega-cautela,60d8490b3f731410VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>.

FERNÁNDEZ BUGNA, C. F.; PORTA, F. El crecimiento reciente de la industria argentina: nuevo régimen sin cambio estructural. *In*: LIMA, M.-R. **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora Iuperj, 2008.

FRENKEL, R. La Política monetaria y fiscal en un régimen de cambio competitivo. **Economía e Sociedad**, v. 17, Número especial, p. 613-630, dez. 2008.

FRENKEL, R.; RAPETTI, M. **Monetary and exchange rate policies in argentina after the convertibility regime collapse**. Buenos Aires: Cedes, 2006, p. 48. (Nuevos Documentos Cedes, n. 20). Disponível em: <<http://goo.gl/3kJQID>>.

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. **Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2015. (Texto para Discussão, n. 1739).

GERAÇÃO de empregos formais no governo Dilma supera marca de 5 milhões. **Blog da Presidência da República**, 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/geracao-de-empregos-formais-no-governo-dilma-supera-marca-de-5-milhoes/>>.

GOUREVITCH, P. **Politics in hard times**: comparative responses to international economic crises. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

GOVERNO corta impostos, empresas deixam de pagar INSS, e Tesouro banca rombo. **UOL Economia**, 3 abr. 2012. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2012/04/03/governo-anuncia-medidas-economicas-para-tentar-estimular-industria.jhtm>>.

HALL, P. **The political power of economic ideas**: Keynesianism across nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M. **Beyond varieties of capitalism: conflict, contradictions and complementarities in European economy**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

IANONI, M. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, out./dez. 2013.

_____. **Estado e coalizão desenvolvimentista no Brasil no ciclo pós-neoliberal**. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9. Brasília: ABCP, ago. 2014.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Grandes empresas. **Indec**, Buenos Aires, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/YNecqM>>.

INDUSTRIALES defendieron la política sobre importaciones del gobierno. **Mendonza opina**, 2 set. 2012. Disponível em: <<http://mendozaopina.com/politica/101-1/22300-industriales-defendieron-la-politica-sobre-importaciones-del-gobierno>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 58, 13 jul. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/HcL1Fy>>.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KIRCHNER repasó su gestión. **Diario de Cuyo**, 1 mar. 2006. Disponível em: <http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=144696>.

KOATZ, D. Industria argentina: la década partida. **Clarín**, 22 jun. 2014. Disponível em: <http://www.ieco.clarin.com/economia/Industria-argentina-decada-partida_0_1161484223.html>.

KOKKO, A.; HAAVISTO, T. La política como factor determinante del desempeño económico: el caso de Finlandia. In: BLOMSTROM, K.; MELLER, P. **Trayectorias divergentes**: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo. Santiago del Chile: Cieplan, 1990.

KOSACOFF, B. **Hacia un nuevo modelo industrial**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007.

KUCHER, F. El gran negocio del diferencial de tasas. **Página/12**, 25 out. 2013. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-232067-2013-10-25.html>>.

KULFAS, M. **Postales de la Argentina productiva**. Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, 2010.

LA CREACIÓN de empleo privado cae con fuerza desde 2011. **La Nación**, 26 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1713172-fuerte-deterioro-de-la-creacion-de-empleos-privados-en-los-ultimos-tres-anos>>.

LA CGT cruzó a Cristina y admitió que la relación con el gobierno es difícil **Clarín**, 12 nov. 2011. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/CGT-Cristina-relacion-gobierno-dificil_0_607139553.html>.

LEFTWICH, A.; HOGG, S. **The case for leadership and the primacy of politics in building effective states, institutions and governance for sustainable growth and social development**. Birmingham: DLP, 2011. (Background Paper, n. 5).

LEWKOWICZ J. Radiografía de la burguesía. **Página/12**, 27 set. 2014. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-256273-2014-09-27.html>>.

LOS TÍTULOS públicos hicieron ganar 14.000 millones de pesos a los bancos. **Zona Bancos**, 25 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.zonabancos.com/ar/analisis/noticias/15430-los-titulos-publicos-hicieron-ganar-14000-millones-a-los-bancos.aspx>>.

MANEIRO, M. **De encuentros y desencuentros**: Estado, gobiernos y movimientos de trabajadores desocupados. Buenos Aires: Biblos, 2012.

MILL, C. **The power elite**. New York: Oxford University Press, 1956.

MINELLA, A. C. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p. 100-125, jul./dez. 2007.

MORAES, W. Mudanças recentes na legislação trabalhista na América Latina em meio a continuidades: os casos de Brasil e Argentina. In: GAITAN, F.; DEL RIO, A. (Orgs.). **Instituições, política e desenvolvimento**: América Latina frente ao século XXI. Curitiba: CRV, 2013.

NOGUEIRA, L. Medidas cambiais são urgentes e não precisam esperar governo Dilma, diz IEDI. **Iedi**, 8 nov. 2010. Disponível em: <http://iedi.org.br/artigos/imprensa/2010/iedi_na_imprensa_medidas_cambiais_sao_urgentes_e_nao_precisam_esperar_governo_dilma_diz_iedi.html>.

OPÇÃO pró-bancos afasta empresariado do governo. **Monitor Digital**, 30 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.monitormercantil.com.br/index.php?pagina=Noticias&Noticia=16901&Categoria=CONJUNTURA>>.

OSZLAK, O. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teóricometodológicos para su estudio. **Estudios Cedes**, Buenos Aires, v. 1, n. 3, 1978.

POR QUE o medo da economia de Lula? **Istoé**, 15 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20020515/por-que-medo-economia-lula/21691.shtml>>.

PYMES contestaron las críticas del presidente de la UIA al gobierno. **Octava Etapa El Libertador**. 29 jul. 2014. Disponível em: <<http://c6000339.ferozo.com/2014/07/29/pymes-contestaron-las-criticas-del-presidente-de-la-uia-al-gobierno>>.

RIBEIRO, A. Retorno sobre patrimônio líquido de bancos subiu com Lula e caiu com Dilma. **Valor Econômico**, Brasília, 12 set. 2014. Disponível em: <<https://descomplicaeconomia.wordpress.com/2014/09/17/retorno-sobre-patrimonio-liquido-de-bancos-subiu-com-lula-e-caiu-com-dilma/>>.

RIBEIRO, R.; GUERREIRO, G. Febraban manifesta apoio a medidas econômicas do governo Lula. **Agência Brasil**, 6 fev. 2003. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-02-06/febraban-manifesta-apoio-medidas-economicas-do-governo-lula>>.

ROSARIO, J. La inflación 2012 del Indec fue menos de la mitad que para los privados: 10,8%, **Infobae**, 15 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.infobae.com/2013/01/15/691474-la-inflacion-2012-del-indec-fue-menos-la-mitad-que-los-privados-108>>.

RUBINZAL, D. Demanda de dólares y restricción externa. **Página /12**, 4 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-6951-2013-07-14.html>>.

RUIN, O. O desenvolvimento do modelo sueco. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

SALAMA, P. Crescimento e inflação nos governos Kirchner. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, p. 157-172, 2012.

SATISFEITO com resultado eleitoral, agronegócio ameaça conquistas no campo. **Rede Brasil Atual**, 23 out. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/eleicoes-2014/mais-poderoso-setor-do-agronegocio-enfraquece-governo-federal-no-campo-5270.html>>.

SCHIPANI, A. Los motivos de la fractura. **Le Monde Diplomatique**, Buenos Aires, n. 157, jul. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/gUqeCP>>.

SCHNEIDER, B.; MAXFIELD, S. Business, the State, and economic performance in developing countries. In: _____. (Eds.). **Business and the State in developing countries**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

SELIC: centrais sindicais reclamam do corte mesquinho nos juros. **Diap**, 24 Jul. 2009. Disponível em: <http://www.diap.org.br/~diap/index.php?option=com_content&view=article&id=10062:selic-centrais-sindicais->>.

SEVARES, J. Los bancos te dan sorpresas. **Revista Ola Financiera**, v. 3, n. 7, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/H5X7QE>>.

SILVA Jr, A. FMI alerta para concentração bancária. **Estadão**, 1 abr. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fmi-alerta-para-concentracao-no-setor-bancario-imp-,1147543>>.

SILVA, R. R. M. A construção política do novo desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina. Artigo apresentado no VII Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política, Bogotá, set. 2013.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOCPOL, T. **Los estados y las revoluciones sociales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

_____. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. **Capacidade estatal**: notas sobre definição, dimensões e componentes. Brasília: Ipea, 2012. Mimeografado.

STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SUBA a las retenciones. Los perjudicados son pequeños y medianos productores. **La República**, 10 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.diariolarepublica.com.ar/notix/noticia.php?i=134517&f=2007-11-16#.VGxuDMnUhBE>>.

TANAKA, M. **En busca del eslabón perdido**: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: Rimisp, 2012. (Documento de Trabajo, n. 111).

TRABALHADORES defendem adoção de medidas estruturais para a indústria. **Federação Estadual dos Metalúrgicos de Minas Gerais (FEM)**, 25 jul. 2014. Disponível em: <<http://metalurgicosdeminas.com.br/trabalhadores-defendem-adoacao-de-medidas-estruturais-para-a-industria/>>.

VERÓN, M. Cristina echó a Redrado. **La Nación**, 8 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1219375-cristina-echo-a-redrado-y-desato-una-ola-de-cuestionamientos>>.

VILLAVERDE, J. Indústria vê “emergência cambial” no país. **Iedi**, 9 nov. 2010. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2010/iedi_na_imprensa_industria_ve_emergencia_cambial_no_pais.html>.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WAMBURG, J. CNI critica aumento da taxa de juros pelo governo. **Portal EBC**, 18 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2013/04/cni-critica-aumento-da-taxa-de-juros-pelo-governo>>.

ZURBRIGGEN, C. El Estado post-desarrollista. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, n. 17, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/DrxSi8>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ACUÑA, C. **La burguesía industrial como actor político**. 1994. Tese (Doutorado) – Universidade de Chicago, Chicago, 1994.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012. (Texto para Discussão, n. 1739).

AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. Las privatizaciones en la Argentina: génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. *In*: _____. (Org.). **Las privatizaciones en la Argentina**: génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. Buenos Aires: Flacso, 2004.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.) **Brasil**: entre o passado e o futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Editora Boitempo, 2010.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL. **Privatizações no Brasil**: resultados e agenda. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

CASTELLANI, A. La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino. **Papeles de Trabajo**, Buenos Aires, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/MLZRBb>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. *In*: _____. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

EL CAMPO, la industria y el modelo productivo. **Infonews**, 15 set. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/fnL66D>>.

ETCHEMENDY, S.; COLLIER, R. Down but not out: union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina. **Politics and Society**, v. 35, n. 3, Sept. 2007.

INVESTIMENTOS estrangeiros estão saindo do Brasil. **Folha UOL**, 24 de maio 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/imprescindivel/dia/gd240502.htm>>.

KOHLI, A. **State directed development**: political power and industrialization in the global periphery. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: _____. **Explaining institutional change**: ambiguity agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, nov. 1984.

MERCADANTE, A. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

SCHORR, M.; MANZANELLI, P. Extranjerización y poder económico industrial en Argentina. **Problemas Del Desarrollo**, v. 43, n. 170, p. 39-67, 2012.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCIARRETTA, T. Empresários agora culpam governo e não BC por juízo alto. **JCNET**, 29 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.jcnet.com.br/Economia/2013/11/empresarios-agora-culpam-governo-e-nao-bc-por-juizo-alto.html>>.

SIMPSON, M. **Dinâmicas federalistas em perspectiva comparada**: um estudo das relações intergovernamentais no Brasil e na Argentina. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

PARTE III

Conclusões

A RECUPERAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO CAPITALISMO GLOBALIZADO

Renato Raul Boschi
Flavio Gaitán

1 INTRODUÇÃO

Os textos reunidos neste volume tiveram como orientação geral uma perspectiva particular sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento, centrando-se na ideia de capacidades estatais. Este conceito focaliza o Estado em termos de sua possibilidade de intervenção, considerando a atuação combinada das instituições políticas e dos agentes, entre os quais, decisores e burocracia pública. Nesta perspectiva, assumem também relevância as coalizões de apoio, no que tange à sua habilidade de articular um projeto de nação num horizonte temporal determinado. A recuperação do papel do Estado quanto a essas capacidades remete, portanto, à criação de burocracias eficientes em áreas específicas de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, as análises aqui empreendidas abordaram capacidades em dimensões concretas importantes para a consideração de um projeto de desenvolvimento no contexto do capitalismo globalizado em reconfiguração, resultado do impacto de uma crise sistêmica originada a partir de seu centro e de alterações na posição relativa de alguns países emergentes, com forte papel indutor da China. Essas dimensões foram analisadas utilizando-se comparações entre o Brasil e os demais países do grupo BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul), segundo a relevância da área contemplada em cada caso específico. Tendo em vista a importância da questão regional, foi incluída também uma comparação com a Argentina em algumas dimensões.

Entender a recomposição e o sucesso de determinados países em promover políticas de alçamento a patamares mais elevados de desenvolvimento implica, como mencionado, focalizar dimensões estratégicas das capacidades estatais. Em primeiro lugar, as de cunho burocrático, relativas à viabilização das estratégias postas em prática. Em segundo lugar, as capacidades específicas relativas ao reaparelhamento da matriz produtiva, por meio de políticas industriais, e à possibilidade de fazer o país avançar mediante uma visão sobre processos de inovação tecnológica, o que requer também a consideração da sustentabilidade e dos recursos do meio ambiente – energéticos e outros – como elementos centrais. Do ponto de vista

de dimensões estruturais, foram analisadas as capacidades estatais numa série de arenas estratégicas no sentido de um projeto de desenvolvimento.

2 A REDEFINIÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO: UMA REFLEXÃO TEÓRICA

Desenvolvimento é um conceito polissêmico, cujos significados têm mudado ao longo do tempo, desde os primeiros estudos sobre fatores de produção e causas do atraso até as contribuições da Organização das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. Nesta pesquisa, entendemos desenvolvimento socioeconômico como uma dinâmica de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo, geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem-estar ligado a direitos de cidadania. Nesse sentido, desenvolvimento se refere tanto aos aspectos qualitativos do processo de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da sustentabilidade, articulando metas de curto prazo a uma perspectiva de longo prazo por meio de uma preocupação com os recursos naturais e a proteção do meio ambiente. A política é um componente central nesta dinâmica, que não se esgota na consecução de crescimento econômico, tanto em termos de processos quanto em termos de instituições voltadas a estes objetivos. Assim entendido, desenvolvimento é um processo de ordem interna estreitamente ligado ao surgimento e à consolidação de Estados com capacidades de intervir na economia e na sociedade. Além do mais, um aspecto central da noção que aqui empregamos é que desenvolvimento envolve simultaneamente processos internos e alterações do poder relativo dos países na esfera internacional.

O projeto partiu do pressuposto de que as vantagens institucionais estão fundamentalmente ligadas ao papel do Estado no sentido da geração de capacidades para formulação, implementação e, ao mesmo tempo, criação de coalizões de apoio para uma agenda de desenvolvimento. De maneira a se avaliarem as condições para o desempenho desta agenda, o projeto focalizou um conjunto de países com os quais o Brasil compartilha algumas características, como um maior dinamismo de sua trajetória recente no âmbito interno e uma maior importância da sua atuação no cenário internacional. Assim, procurou-se estabelecer paralelos relevantes com a situação de alguns países do grupo conhecido como BRICS, mais a Argentina, por sua importância regional. Um dos eixos da pesquisa se referiu a um entendimento particular de como as relações centro-periferia se rearticulam no sistema capitalista internacional em função das crises cíclicas e do forte papel indutor da China neste contexto.

Como ressaltado, a recomposição e o sucesso de determinados países em promover políticas de alçamento a patamares mais elevados de desenvolvimento supõem capacidades estatais. Primeiramente, as de cunho burocrático, relativas à

viabilização das estratégias postas em prática. Em seguida, as capacidades específicas relativas ao reaparelhamento da matriz produtiva, por meio de políticas industriais, e à possibilidade de formular uma visão estratégica sobre processos de inovação tecnológica capazes de fazer o país avançar, o que requer também a consideração da sustentabilidade e dos recursos do meio ambiente – energéticos e outros – como elementos centrais.

Outro eixo se refere à possibilidade de uma expansão para dentro, propiciada pela adoção de políticas de inclusão social com efeitos distributivos, que, por sua vez, altera o padrão de consumo da população. É importante salientar que esta janela de oportunidade se abre para um conjunto bastante pequeno de países, seja pelo tamanho de seu mercado interno, seja por elementos específicos de suas respectivas trajetórias. Aqui, deve-se mencionar também a importância de formas de proteção ao trabalho como um elemento central na dinâmica de desenvolvimento.

A mudança na direção de um projeto de desenvolvimento com essas características supõe ainda outro eixo, relativo às coalizões de apoio. Nesse sentido, um projeto mais inclusivo, atendendo tanto aos setores do capital quanto do trabalho, seria fundamental para a formação de um pacto social. Adquire centralidade a eventual definição do desenvolvimento como um projeto de nação, legitimado por meio de instituições democráticas. Nesse sentido, novas arenas de negociação e participação, fruto da institucionalização e da ampliação da democracia, constituiriam vantagens comparativas.

No campo da economia política, a literatura de variedades de capitalismo analisa os padrões de interação dos atores estratégicos (em particular a empresa) nos diferentes regimes produtivos. Com base em um conjunto de critérios, Hall e Soskice (2001) apresentam dois tipos ideais de economias capitalistas: economias coordenadas de mercado e economias liberais de mercado. Sobre este arcabouço teórico, Becker (2009) estabelece uma distinção entre tipos ideais e casos empíricos, afirmando que as economias nacionais podem encontrar-se mais perto de um tipo ideal ou outro, ou ainda combinar elementos dos diferentes tipos. Outra linha de estudos (Schmidt, 2006; 2007; Boschi, 2011) introduz a importância do Estado e suas instituições para a configuração das variedades de capitalismo ou modalidades de desenvolvimento.

O ponto central dessa literatura – numa orientação semelhante à desenvolvida pela escola francesa da regulação – é precisamente que desempenhos diferenciados, competitividade e mesmo estratégias de “alcançamento” (*catching up*) são o resultado da combinação de distintas dimensões dos regimes produtivos e do ambiente institucional em que operam os atores econômicos e as firmas. Em outras palavras, processos endógenos têm impactos do ponto de vista da inserção externa dos países. Isto significa também que os arranjos produtivos internos são passíveis

de mudanças que alteram a configuração das variedades de capitalismo, seja na direção de sistemas mais coordenados pelo mercado, seja na direção de sistemas de coordenação mais centralizada, com maior ou menor grau de atuação do Estado. Cumpriria, assim, identificar os processos de mudança institucional num período de tempo determinado, verificando-se em que medida um dado país se aproximaria ou se afastaria dos tipos ideais.

Diferentes trajetórias e matrizes institucionais configurariam distintas variedades de capitalismo, nas quais o papel da coordenação estatal aparece com maior ou menor centralidade. Certamente, no caso dos países emergentes, o Estado constitui o vetor decisivo na ruptura com padrões ineficientes, estruturas enrijecidas e círculos viciosos de iniquidades, mediante a efetiva instauração de um novo padrão de desenvolvimento. Daí a importância de se avaliar também como as elites estatais, situadas em posições de relevo, concebem estratégias para o país no médio prazo em função dos instrumentos de política que têm a seu dispor. É importante mapear também os principais eixos de políticas em curso, capazes de traçar um novo rumo. Análises comparativas das dinâmicas de expansão de mercados por meio de políticas proativas e a formação de coalizões de apoio no plano doméstico são dimensões centrais para o sucesso das estratégias mencionadas, principalmente em termos das articulações entre tais coalizões políticas e as arenas internacionais, com vistas a ocupar espaços competitivos no novo cenário.

As instituições moldam a relação entre os atores, o modo de implementação de políticas e o resultado e o impacto destas. Nesse sentido, a análise da configuração político-institucional é uma dimensão-chave na possibilidade de se alterar a posição relativa do Brasil no contexto internacional. O fortalecimento da capacidade estatal se expressa tanto nas áreas estratégicas para uma agenda de desenvolvimento (políticas sociais, educação e formação técnica, investimento em ciência e tecnologia, capacidade de agenda internacional, política macroeconômica para o desenvolvimento) quanto na potencial habilidade para articular consensos em torno de uma agenda desenvolvimentista (articulação entre atores estratégicos, formação de coalizões de apoio, capacidade de lograr estabilidade de políticas).

Argumenta-se que a continuidade de trajetória no tocante ao papel do Estado tem gerado a acumulação de capacidades no plano da burocracia pública em termos da definição de políticas e da capacidade de implementação. A associação entre capacidades estatais e reforço da democracia (Tilly, 2007) favorece, ademais, a produção de resultados negociados e mais consensuais, além de gerar credibilidade no sistema internacional, com impacto sobre o nível de investimentos estrangeiros no país. Instituições democráticas podem aumentar custos de transação, mas reduzem incertezas quanto a decisões erráticas. Além disso, os núcleos de caráter neocorporativo envolvendo Estado e sociedade civil, bem como uma estrutura

eficiente de representação de interesses do setor empresarial, confluem no sentido da produção de respostas mais eficazes aos desafios externos. Em consequência, pode-se esperar uma possível alteração nas posições relativas de poder em arenas de negociação internacional. No caso do Brasil, é possível prevalecer a combinação mais virtuosa de Estado, mercado, sociedade civil e corporação (Crouch, 2011), que tende a se desgastar em alguns dos países centrais como alternativa pós-crise do neoliberalismo.

O grau de atuação do Estado em áreas estratégicas e a sua capacidade de articular as demandas dos atores relevantes nos levam a chamar a atenção para a governabilidade democrática. O Banco Mundial define o conceito de governabilidade como um maior grau de cooperação e interação entre atores estatais e não estatais, nas redes de decisão público-privada, incluindo Estado, sociedade civil e mercado. Numa outra acepção, a governabilidade pode ser entendida como a criação de condições favoráveis para a ação do governo, constituindo parte de suas capacidades de gestão pública. Nesse sentido, a natureza das instituições políticas vai ter um forte impacto no desempenho econômico, na medida em que processos políticos transparentes e assegurados por regimes democráticos estáveis aumentam a credibilidade e a visão externa sobre os países. A governabilidade, em suma, relaciona-se com a solução de conflitos; expressa a necessidade de se implementarem políticas coerentes, eficientes e sustentáveis num ambiente democrático que requer a participação dos atores estratégicos na resolução dos problemas conjunturais e das estratégias de desenvolvimento.

3 PRINCIPAIS VERIFICAÇÕES DA PESQUISA

Essa discussão sobre as capacidades do Estado foi analisada no texto de Celina Souza, que demonstrou que a qualidade da atuação das instituições estatais depende, em grande medida, da gestão de seus recursos – financeiros, humanos e tecnológicos – e da efetividade da sua ação, ou seja, dos benefícios para o público-alvo. A autora considera que, entre as instituições do Estado, a tarefa de formular e implementar políticas públicas, cabe principalmente aos governos, nos quais se articulam três instituições: o Executivo, a burocracia e a administração pública. Sua análise, contudo, trata apenas de uma destas instituições – a burocracia –, sob a referida ótica do conceito de capacidade do Estado.

Uma das principais contribuições deste texto é esclarecer, do ponto de vista teórico, que a racionalização das burocracias foi um processo político que não teria ocorrido, contrariamente ao que previa Weber, com base num modelo único de burocracia. Por meio de uma comparação com o caso da Argentina, a autora enfatiza que a construção de burocracias racionais foi a solução adotada por líderes políticos diante de situações de incerteza do ambiente político, principalmente quando

dos processos eleitorais. A pesquisa empreendida identificou que a racionalidade política que guiou os processos de burocratização nos dois países, embora com trajetórias burocráticas semelhantes no início, apresentou resultados diferentes após seus respectivos processos de redemocratização. Dessa forma, a autora revela que os atores políticos da redemocratização na Argentina e no Brasil tiveram agendas diferenciadas, com consequências também diferenciadas sobre o sistema burocrático. Nesta chave analítica, a autora combina o conceito de trajetória com a tese da racionalidade dos atores políticos como determinante do tipo de burocracia institucionalizada. A trajetória explica, embora apenas parcialmente, por que o Brasil foi capaz de rever a rota da forma de recrutamento da sua burocracia após a redemocratização, enquanto na Argentina o antigo sistema permaneceu.

Outra contribuição importante é a necessidade de se pensar a capacidade burocrática em arenas concretas, dado que ela não é distribuída uniformemente entre as agências governamentais nem no Brasil, nem na Argentina. A autora identifica estes diferentes percursos no caso da deliberação dos constituintes brasileiros de se alterar a forma de recrutamento da burocracia, o que não ocorreu como resultado da redemocratização na Argentina. Embora existam evidências de que o sistema burocrático brasileiro e as empresas criadas no regime Vargas foram mais sólidas e resistentes que as do peronismo, a capacidade explicativa baseada na trajetória é limitada para elucidar por que o Brasil seguiu um caminho, e a Argentina, outro. Para o caso específico do Brasil, a autora mostrou, utilizando um índice de qualidade da burocracia, que, mesmo sendo esta alta no seu conjunto, quando o índice é desagregado, algumas agências governamentais ainda apresentam deficiências, particularmente no sentido de assegurar a existência de uma burocracia profissional e estável. No caso da Argentina, com base em entrevistas, as respostas mostram que a redemocratização manteve um sistema burocrático que carece dos requisitos weberianos. Nesse sentido, os servidores argentinos são regidos por diversos regimes jurídicos, e a maioria é recrutada com base em laços pessoais ou partidários. A burocracia argentina também carece de regras e procedimentos capazes de diminuir incertezas, ficando mais submetida aos ciclos eleitorais.

Considerando ainda o papel das instituições políticas, particularmente em termos das suas articulações com setores da sociedade civil, o trabalho de Eduardo Gomes analisou o funcionamento de algumas arenas de concertação e de deliberação para os casos da África do Sul e da Índia por contraste à experiência do Brasil. O trabalho investigou como a existência de instituições de representação extraparlamentares representariam uma expansão das capacidades estatais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, no sentido de possibilitar a formulação de novas políticas de desenvolvimento. Assim, o autor destaca que o contexto de uma discussão mais ampla sobre a reforma do Estado de bem-estar e de uma pressão por maior competitividade econômica foi acompanhado por um

enfraquecimento das práticas de negociação corporativistas por uma série de razões, entre as quais, principalmente, a rigidez deste arcabouço no sentido de fazer face às novas demandas derivadas do surgimento de uma nova matriz social. Dessa forma, os conselhos que surgiram nos países analisados têm em comum o fato de terem surgido como resposta a conjunturas de crise social, política ou econômica, no intuito de se constituírem num instrumento complementar de interlocução com a sociedade civil e de promoção do desenvolvimento. Foram analisados o Conselho Nacional de Desenvolvimento e Trabalho (National Economic Development and Labour Council – Nedlac), da África do Sul, e o Conselho Nacional de Assessoramento (National Advisory Council – NAC), da Índia. Estes foram comparados entre si e com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil em três níveis: o macronível, por meio da recuperação de suas origens históricas; o mesonível, pela análise de sua estrutura e dinâmica organizacional; e, por fim, o micronível, mediante o estudo dos resultados de sua atuação.

O autor destaca que, com seus perfis e desdobramento particulares, tais conselhos propiciaram novos instrumentos para a concertação e a coordenação de políticas de desenvolvimento. No que se refere ao macronível, historicamente, estes conselhos parecem ter sido respostas a situações de crise político-institucional pelas quais Brasil, África do Sul e Índia passaram, entre 1994 e 2004. No que tange à Índia e à África do Sul, seus conselhos foram formados em momentos de intensa demanda por direitos sociais, principalmente dos estratos sociais inferiores, em períodos de razoável crescimento econômico. O caso brasileiro não tem os mesmos contornos, mas não deixa de se associar às demandas de mudanças socioeconômicas da sociedade expressadas pela maioria de votos dados à coalizão oposicionista liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que lutava pela superação da estagnação econômica e da desigualdade social. O que é importante salientar é que estas instâncias de concertação se constituíram em complementos estratégicos às instituições da democracia representativa, atuando assim como um instrumento para a canalização de demandas que, de outra forma, não seriam incorporadas e processadas. As subseções a seguir se ocupam das dimensões mais substantivas da agenda de desenvolvimento, a saber: inovação; políticas industriais; infraestrutura; proteção social; e inserção internacional.

3.1 Inovação

Alguns dos capítulos deste livro focalizaram o papel da inovação, tanto do setor privado quanto do setor público. A posição relativa de um país ou região no sistema internacional está cada vez mais relacionada com a capacidade de gerar e ampliar o uso de tecnologia, entendida como um fator-chave para se alcançarem ganhos de competitividade, os quais, por sua vez, assegurariam uma maior presença nos mercados mundiais. Um exame histórico revela que os processos de desenvolvimento

se basearam na massificação da difusão tecnológica como garantia de irreversibilidade do progresso social. Isto é sugerido pela dinâmica tanto dos modelos clássicos de desenvolvimento por revolução industrial do século XIX (Estados Unidos, Alemanha, Japão) quanto dos países asiáticos de industrialização recente (*newly industrializing countries* – NICs) na segunda metade do século XX (os pioneiros *dragões*, Cingapura e Coreia do Sul, e os posteriores *tigres*, Malásia, Tailândia e Vietnã), ou ainda é ilustrado pelo caso mais recente da Irlanda. Diferentemente da América Latina, que teve sua fase de crescimento assentada na exportação de matérias-primas e de indústrias de matrizes estrangeiras, estes países investiram enormes somas em pesquisa e desenvolvimento, sistemas universitários, renovação tecnológica e matrizes do aparato produtivo.

Essa perspectiva constituiu o enfoque do trabalho de Ana Célia Castro, aplicado especificamente às inovações no setor agrário. A autora examinou a capacidade estatal de formular, conduzir e implementar (em alguns casos, de avaliar) as políticas de ciência, tecnologia e inovação, comparando-as para os casos do Brasil, da China e da Argentina, no sentido de demarcar vantagens e desvantagens comparativas institucionais. Uma das principais conclusões do estudo é que a existência de um consenso estruturado sobre que setores devem ser incentivados e promovidos pelo Estado empreendedor e sobre onde se situa a fronteira tecnológica nestes setores depende, em primeiro lugar, da existência de uma retaguarda de instituições capazes de realizar estudos prospectivos (e retrospectivos) que efetivamente possam ser considerados no processo de tomada de decisões. Em segundo lugar, do exercício contínuo de prospectiva tecnológica, sujeito a processos periódicos de revisão. Em terceiro lugar, da capacidade de ter em conta os conflitos de interesses, mas igualmente da capacidade de neutralizá-los quando da construção do consenso estruturado. Finalmente, mas não menos importante, da possibilidade de contar com um sistema financeiro de inovação enraizado, mas efetivo. Duas condições parecem essenciais para a coordenação do processo de modernização dos países: visões de futuro estruturadas e capacidades estatais para implementá-las. Segundo a autora, não se trata de um contínuo de habilidades ou competências, mas de uma variedade de processos de tomada de decisão sobre estratégias de longo prazo e de coordenação na elaboração e na implementação de políticas tecnológicas.

3.2 Políticas industriais

A segunda dimensão substantiva em relação às capacidades estatais concerne à formulação e à implementação de políticas industriais, as quais constituem uma especificação da capacidade de inovação anteriormente descrita. Como salientado ao longo de vários dos textos que compõem a pesquisa, o desenvolvimento implica, necessariamente, uma mudança na estrutura produtiva. Na América Latina, esta questão foi exaustivamente discutida, em especial por conta da tensa relação que

historicamente se desenvolveu entre campo e indústria. O argumento da estrutura produtiva desequilibrada, por exemplo, se referia a um setor industrial que absorvia divisas sem tê-las gerado e um setor agropecuário que era responsável pela geração destas divisas e apresentava um crescimento muito mais lento. A diversificação da matriz produtiva, como se viu, requer a formulação e a implementação de políticas setoriais para as quais importa tanto o financiamento como uma estratégia claramente delimitada em relação ao setor rural, à indústria e ao setor de serviços. O neoliberalismo impôs a ideia de que não seriam necessárias políticas setoriais, vistas antes como nocivas, por se constituírem num foco de corrupção e *rent-seeking*.¹ Para uma estratégia desenvolvimentista, ao contrário, estas políticas são imprescindíveis no sentido de se gerar competitividade.

Tal como abordado no trabalho de Ignacio Delgado, a capacidade de inovar é ainda mais crucial para a sustentação do crescimento nos países que complementaram a transição rural-urbana, que acompanha o processo de industrialização. Segundo o autor, as transições concluídas sem a geração em seu curso de capacidade endógena de inovação podem acarretar perda de competitividade, no que tem sido denominada a *armadilha da renda média*. Dessa forma, as políticas capazes de lidar com esses desafios estão circunscritas pelas trajetórias passadas de emparelhamento e reforma, nos casos de China, Índia e Brasil. Extraíndo conclusões para o caso brasileiro, Delgado sugere que o Brasil, por ter efetivado a sua transição rural-urbana entre 1950 e 1980, quando o produto interno bruto (PIB) cresceu a uma taxa anual média de 7,5%, careceria, atualmente, desse impulso para alavancar o crescimento. O autor salienta que, quando o país vivia o mesmo momento transicional hoje experimentado pela China e, num ritmo mais lento, pela Índia, a participação do setor manufatureiro no PIB chegou a alcançar 33%. Um fôlego derradeiro, típico dos padrões de crescimento verificados nos processos de transição, subsistiria apenas em decorrência da necessidade de superar a precariedade da infraestrutura urbana e econômica constituída ao longo da industrialização brasileira e da possibilidade de incorporar a população mais pobre no mercado de consumo de massas. O autor conclui que o alcance de padrões chineses de crescimento é, todavia, uma perspectiva totalmente irrealista para o Brasil.

O autor analisa também a importância da política macroeconômica, salientando que, no Brasil mais que na China e na Índia, é necessária a definição de políticas favoráveis ao investimento produtivo, capazes de contornar as armadilhas dos juros altos e do câmbio apreciado. Além disto, tal como na China e na Índia, o dilema fundamental seria desenvolver políticas que acentuem a capacidade de inovação dos agentes econômicos.

1. *Rent-seeking* significa, literalmente, busca de renda. Representa um intento de derivar renda econômica do setor público para fins privados por meio de atividades ilegais ou sem agregação de valor.

O texto indica também que os dilemas da política industrial brasileira num cenário de ampliação das pressões competitivas não se referem, contudo, à definição apenas dos melhores instrumentos de política. Além do enfrentamento do dilema cambial e dos juros, seria preciso lidar com legados da trajetória desenvolvimentista que tendem a afetar de forma mais intensa que no passado a efetividade da política industrial, entre os quais a estrutura tributária brasileira, o forte peso das multinacionais na estrutura industrial que afeta o impacto das políticas de inovação, e, por certo, as deficiências na infraestrutura brasileira que constituem outro legado do *velho desenvolvimentismo*.

O autor afirma, no entanto, que, apesar dos dilemas indicados, o *velho desenvolvimentismo* legou ao Brasil, além de uma estrutura industrial diversificada e de um expressivo mercado interno, instituições que sobreviveram às reformas econômicas e que são relevantes para o desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobras. Sua presença no cenário aberto pelas possibilidades da exploração do pré-sal permite vislumbrar trajetórias capazes de contornar as dificuldades do presente, minorando as sequelas no balanço de pagamentos que sempre acompanharam períodos de crescimento no país e, ao mesmo tempo, custeando a solução de velhas pendências na área da educação e da saúde. Dessa forma, tal cenário cria uma *janela de oportunidade* para as escolhas relativas ao que é possível e deve ser preservado na atual estrutura industrial, bem como ao que deve ser promovido para a ocupação de posições *centrais* em atividades potencialmente nucleares de novos paradigmas tecnológicos, como novas energias e biotecnologia.

Do ponto de vista institucional, o autor ressalta uma das ideias centrais da perspectiva teórica adotada neste trabalho, que tem a ver com a necessidade de escolhas nos marcos de um projeto nacional envolvendo a criação de arenas permanentes de interação entre o setor privado e o público, de maneira tal a se construir consenso sobre as políticas e as iniciativas a serem implementadas. Segundo Delgado, este requisito não esteve presente na política industrial brasileira desde o antigo período desenvolvimentista, o que impediu a criação de mecanismos para se gerarem compromissos e confiança mútua. Uma implicação adicional da existência de mecanismos institucionais de coordenação é que estes favorecem a continuidade de políticas industriais dotadas de *accountability*² e relativamente imunes a flutuações do ciclo político.

2. Não existe uma tradução apropriada do termo, embora o termo responsabilização seja utilizado. Refere-se à obrigação que têm pessoas imbuídas de autoridade de prestar contas a instâncias controladoras ou aos representados.

3.3 Infraestrutura

A terceira das dimensões substantivas das capacidades estatais orientadas ao desenvolvimento seria a possibilidade de se gerar infraestrutura, definida como o conjunto de estruturas de engenharia e instalações, geralmente de vida útil mais longa, que constituem a base sobre a qual se produz a prestação de serviços considerados necessários ao desenvolvimento de fins produtivos, políticos, sociais e pessoais (BID, 2000). Isto inclui eletricidade e formas de energia, telecomunicações, transporte, redes de água e saneamento, entre outras infraestruturas. Nessa linha de considerações, o trabalho de Carlos Henrique Santana focaliza as políticas energéticas, um dos temas mais relevantes da infraestrutura para a compreensão das capacidades estatais entre os países de renda média, comparando Brasil, Rússia, Índia e China. Justificando a escolha de casos, o autor salienta tanto a importância geopolítica associada à segurança de abastecimento dos países quanto o impacto macroeconômico e social. No primeiro sentido, devido ao papel que os preços destes insumos podem desempenhar para moderar as oscilações inflacionárias e os impactos nas contas públicas; no segundo caso, devido à questão distributiva e suas repercussões sobre as coalizões políticas. No contexto de países como Brasil, Rússia, Índia e China, o autor salienta que há ainda algumas características comuns quanto ao perfil da estrutura produtiva da cadeia de energia. Trata-se de uma indústria que atravessou, nos últimos vinte anos, um processo de desverticalização, ou seja, uma descentralização dos mecanismos decisórios da cadeia de produção, caracterizado pela privatização mais ou menos abrangente em um ou mais dos elos de geração, transmissão e distribuição.

Todos esses países mantiveram participação expressiva de empresas estatais no setor energético, além de dependerem significativamente de receitas geradas por este setor para garantir equilíbrio das contas públicas e crescimento econômico. O autor mostra que, a partir dos anos 2000, ainda sob os reflexos da crise financeira de fim dos anos 1990, todos os países do bloco inverteram parcialmente a tendência de descentralização decisória. Buscavam, por um lado, assegurar tais instrumentos de coordenação e regulação, e, por outro, garantir segurança no fornecimento de energia, mantendo assim o controle sobre as receitas tributárias, bem como meios para amortecer oscilações inflacionárias juntamente com a ampliação de políticas distributivas.

Santana demonstra que os países selecionados tiveram em comum mudanças institucionais que provocaram uma perda de capacidade estatal nas políticas energéticas durante os anos 1990. A escala e a intensidade desta redução de capacidade estariam relacionadas a limitações físicas de recursos, à dependência de trajetória das políticas que antecederam as reformas orientadas para o mercado, e à relação entre atores e instituições na conjuntura crítica da crise que desencadeou as reformas propriamente ditas em cada um dos países.

Uma primeira questão analisada é a existência de autonomia energética. Entre os países que compõem os BRICS, o Brasil compartilha com a Rússia uma maior margem de manobra nos recursos energéticos disponíveis. Enquanto a Rússia, o grande exportador mundial de gás e petróleo, teria herdado uma infraestrutura logística de distribuição construída no período soviético, o Brasil é o país que conseguiu de forma rápida e bem-sucedida alcançar autossuficiência em energia elétrica e uma infraestrutura de distribuição e transmissão nacionalmente integrada.

Do ponto de vista político, o autor salienta que a Índia estaria mais próxima de um paralelo com o Brasil que com a China. No entanto, mesmo sendo uma democracia particularmente dinâmica, a escala dos problemas sociais e macroeconômicos da Índia se prestaria a comparações mais produtivas com a China. A análise empreendida por Santana revela como estes dois países atravessaram um ciclo de mais de trinta anos de planejamento centralmente organizado, tendo a infraestrutura energética se constituído num dos eixos cruciais deste processo. Índia e China são países que dependem de importação de insumos para a sua indústria de energia. A Índia importa carvão, à base do qual é produzida a maior parte da energia elétrica. Embora a maior parte das usinas geradoras na China também sejam baseadas no carvão, o país é autossuficiente nesta fonte, mas teria diversificado sua matriz energética, tornando-se o maior importador mundial de petróleo. Como mostra o autor, a dependência energética destes países, contudo, seria um fenômeno dos últimos trinta anos, devido a mudanças no modelo econômico, responsáveis por maior crescimento e correspondente aumento de demanda.

Uma segunda característica abordada pelo autor remete à articulação institucional entre níveis de governo nesses países. Dessa forma, a descentralização, na China, teve como objetivo estimular as lideranças locais a desenvolverem uma política de investimento próprio na construção de usinas geradoras por meio de crédito oferecido pelos bancos públicos. Enquanto as empresas ligadas ao setor cresciam à sombra desta política de estímulo descentralizado, o governo encontrava dificuldades para estabelecer uma estrutura coordenada de regulação da infraestrutura energética. No entanto, a estrutura decisória baseada na deliberação por consenso, associada a um padrão de autoritarismo fragmentado, ao mesmo tempo que impulsionou a economia, teria elevado os custos de coordenação para o governo. Na Índia, a infraestrutura de energia estaria no centro dos dilemas federativos do país. Enquanto a formulação legal do arranjo regulatório tem sido uma atribuição do governo central, a execução das políticas é objeto das esferas subnacionais.

Para o caso do Brasil, o autor destaca a retomada da coordenação do governo central por meio de organismos públicos, como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE); do aumento da participação acionária

estatal na Petrobras; e de um novo marco regulatório de partilha para a exploração do pré-sal. Na Rússia, na articulação entre níveis de governo sob comando do governo central, o Serviço de Segurança Nacional (Siloviki) teria papel estratégico para a reconstrução dos mecanismos de coordenação burocrática.

Por último, outra dimensão analisada pelo autor se refere aos modelos de financiamento. Enquanto no Brasil prevaleceria um modelo misto com predomínio dos bancos públicos e aportes fiscais, na Rússia prevaleceria também um modelo misto, mas com predomínio das empresas do setor. Por sua vez, na Índia, bem como na China, tenderia a prevalecer um modelo com predomínio dos bancos estatais canalizando a poupança doméstica.

3.4 Proteção social

As formas de proteção social constituem a quarta das dimensões que estamos denominando de estruturais e que compõem a agenda de pesquisa das capacidades estatais. Nesse sentido, seria de fundamental relevância para as atuais estratégias de desenvolvimento resgatar o tema da centralidade da política social, bem como da garantia de direitos do trabalho. A importância do tema dos direitos do trabalho e sua articulação com as políticas previdenciárias é analisada no texto de Arnaldo Lanzara, comparando os sistemas de proteção social da África do Sul, da Argentina e do Brasil. Superado o embate do período neoliberal, o autor aponta como a recente retomada das estratégias de desenvolvimento social em ambiente democrático vem proporcionando a estes países uma nova *conjuntura crítica*, que apontaria para tendências de conversão do conflito distributivo em favor do eixo trabalho e proteção.

Com propriedade, os sobressaltos desse processo, no entanto, põem em evidência as dificuldades que cada um desses países enfrenta, no atual cenário, para consolidar essa trajetória. O estudo de Lanzara demonstra, em particular, a importância da regulação pública do trabalho assalariado e da previdência social na estruturação de mercados de trabalho fortemente heterogêneos, que convivem com altos índices de informalidade.

Apesar das limitações derivadas dos dilemas associados à abertura e ao incremento da competitividade, a análise demonstra que existiria uma considerável margem para o Estado replicar formas de proteção semelhantes àquelas que vigiam durante o chamado ciclo fordista de regulação do capitalismo, como ocorreu em países como Argentina e Brasil.

Quanto à questão da redução da desigualdade, o estudo demonstra ser muito difícil haver uma saída para a pobreza sem que haja um compromisso mais explícito por parte do Estado quanto à criação de empregos estáveis e de qualidade.

A inclusão social pela via apenas do consumo se torna, como demonstrado pelo autor, extremamente frágil sem os suportes do trabalho estável e da proteção social.

Numa perspectiva analítica complementar no tocante à política social, o texto de Renata Bichir analisa as condições políticas e as dimensões de capacidade estatal que permitiram o desenvolvimento de programas nacionais de transferência de renda no âmbito dos sistemas de proteção social de Brasil, Argentina e África do Sul. Assim, o texto evidencia, de um lado, as condições político-institucionais para o surgimento e o desenvolvimento desses programas na agenda de políticas; e, de outro, as articulações destes programas com outras políticas sociais. A comparação do caso brasileiro com os casos sul-africano e argentino demonstra as vantagens de importantes mecanismos institucionais, ferramentas de gestão e agendas de políticas públicas que foram sendo articuladas no caso do Brasil, no qual o Programa Bolsa Família (PBF) e o Cadastro Único (CadÚnico) consolidaram-se como uma potencial *plataforma de articulação* de ações intersetoriais de combate à pobreza, para além da simples transferência de renda. A principal linha analítica do estudo foi a consideração das capacidades estatais desenvolvidas em cada um destes países para a implementação de programas de transferência de renda, no que tange à sua coordenação com outras políticas sociais.

A autora afirma que um dos grandes desafios colocados no contexto atual, nos três casos analisados, refere-se à construção de capacidades de coordenação entre as instituições responsáveis pela área de desenvolvimento social e aquelas a cargo de outras políticas sociais, como educação, saúde, e geração de emprego e renda. A perspectiva de articulação intersetorial de programas e políticas envolve não somente o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza mas também a construção de capacidades – institucionais e políticas – para efetivar a intersectorialidade.

No caso brasileiro, a consolidação institucional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no cenário político e o processo de amadurecimento institucional do PBF – especialmente por meio do desenvolvimento do CadÚnico e da maior articulação com a política de assistência social – expressam a construção de capacidades na direção de um maior potencial de articulação intersetorial, por comparação aos casos argentino e sul-africano. Adicionalmente, a autora enfatiza como o caso brasileiro diferencia-se dos demais pela intenção explícita do governo federal de estimular a articulação intersetorial de políticas sociais e de combate à pobreza como tema da agenda governamental.

Por contraste, o caso argentino demonstraria uma menor coordenação, uma preponderância das instituições ligadas ao mundo do trabalho – o Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) e a Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) – e um papel subsidiário do Ministerio de Desarrollo

Social, que conta com menor capacidade técnica e institucional e uma maior permeabilidade às influências diretas do mundo da política. Na África do Sul, prevaleceria um modelo residual de políticas sociais típico de economias liberais. Assim, poder-se-ia constatar, neste caso, uma perspectiva mais focalizadora, ligada à noção de piso mínimo de proteção social.

O Brasil coloca-se como um interessante caso para se pensar em possibilidades de articulação intersetorial e de integração da transferência de renda com outros circuitos, seja no mundo da inclusão produtiva – via mercado de trabalho, empreendedorismo e microcrédito –, seja no acesso qualificado a outras políticas sociais.

3.5 Inserção internacional

Não são suficientes processos que se instauram apenas no plano interno. A internacionalização da matriz produtiva e todos os processos que acompanham a projeção internacional do país são também fundamentais na nova dinâmica de desenvolvimento. Nesse sentido, não importa apenas a dinâmica no plano regional mas também, e principalmente, o impacto da atuação da China, seja como importadora de matérias-primas, seja como mercado produtor de manufaturados, sustentado pelo reduzido custo da mão de obra e baixas taxas cambiais. A relação com a China pode produzir, como sugerido nas análises recentes de Bresser-Pereira (2014), a chamada doença holandesa. Em última instância, esta significaria o risco de aprofundar a desindustrialização pela especialização da matriz produtiva em produtos primários.

O texto de Anna Jaguaribe salientou a importância da China, focalizando a evolução da política de desenvolvimento tecnológico na China de 1985 até os dias atuais. O trabalho discute a reforma do Sistema Nacional de Inovação, os objetivos estratégicos do planejamento tecnológico, os atores e os principais instrumentos de política associados ao planejamento, bem como a visão da inserção global da China. O argumento defendido pela autora é que o processo de reformas e, em particular, a condução da política tecnológica e sua associação com a política industrial teriam levado à criação de um paradigma de política técnico-industrial particular na China, produto das peculiaridades histórico-estruturais daquele país, da evolução política do seu processo de reformas e de um contexto internacional propício à internacionalização da economia.

Na perspectiva da autora, o arcabouço institucional foi a chave para se consolidarem janelas de oportunidade. Assim, o sistema nacional de inovação que se constituiu a partir de 1985 teria alcançado uma coerência entre objetivos, interesses, metas, regras e constante revisão de instrumentos de política, de maneira tal a representar um *modus operandi* particular na relação entre Estado e mercado.

Na experiência chinesa, o papel do Estado na política tecnológica teria assumido uma orientação estratégica voltada ao conhecimento, distinguindo-se das modalidades de políticas de fomento à inovação que se dão simplesmente por falhas de mercado. A política técnico-industrial na China se distinguiria também de outras experiências de *catching up*³ asiáticas pelo uso do investimento direto estrangeiro na reforma de setores industriais; pela particularidade do sistema financeiro, que privilegia as empresas de Estado; e pelo próprio processo de criação do mercado, o qual teria a singularidade de ser impulsionado pelo Estado.

Nesse sentido, a autora conclui que o desafio que se coloca hoje para a política de inovação chinesa, passados mais de trinta anos do início do processo de reforma, estaria não tanto nas deficiências institucionais do modelo comumente atribuídas ao Estado mas na difícil tarefa de governar as escolhas e as contradições decorrentes da passagem de um sistema de inovação baseado em políticas de *catching up* para uma economia da inovação.

Do ponto de vista de lições para o caso brasileiro, poderíamos afirmar que o aspecto central destacado na análise de Jaguaribe teria a ver não apenas com a necessidade do estabelecimento de metas na política de inovação tecnológica mas também com a geração de uma matriz tecnológica própria, capaz de tornar o país competitivo no cenário internacional. Poucos países, neste particular, logram efetivar esta transição do simples crescimento para um real processo de desenvolvimento baseado em inovação.

Outro capítulo a considerar o fator externo como condicionante das capacidades estatais para o desenvolvimento é o de Maria Antonieta Leopoldi, que analisa as mudanças no capitalismo brasileiro nas duas últimas décadas. O capítulo investiga as políticas de desenvolvimento voltadas para a internacionalização da economia formuladas e implementadas em diversas agências e ministérios que eventualmente comporiam a agenda da política externa e da diplomacia brasileiras. A autora mostra, de maneira particular, como a agenda brasileira das últimas décadas teve como objetivo a inserção do país na economia internacional mediante uma ação efetiva do Estado. Para tanto, o trabalho examina as iniciativas para a expansão do comércio exterior, a atração de empresas multinacionais estrangeiras para o país, bem como as políticas de suporte ao fortalecimento e à internacionalização de empresas multinacionais brasileiras, identificando as agências governamentais ligadas a este projeto de inserção internacional ativa e as arenas criadas para a integração entre burocracia, empresariado, trabalhadores, políticos, acadêmicos e consultores. O argumento da autora é que todos estes setores se vinculariam ao processo de inserção internacional do país, seja com a formação de coalizões de apoio que

3. Alguns autores utilizam alcançamento para traduzir *catching up*. O termo refere-se a um processo de crescimento e inovação tecnológica que permita aos países não desenvolvidos alcançarem o grau de desenvolvimento das economias centrais.

poderiam envolver diferentes arenas do Estado (como fóruns, câmaras empresariais e conselhos), seja por meio da própria articulação no âmbito do mercado.

Uma das contribuições do texto é destacar que, na fase atual do capitalismo globalizado, o crescimento econômico depende da construção de uma agenda doméstica que se integre à agenda internacional. Para isso, seria fundamental entender que o desenvolvimento dependeria do fortalecimento das capacidades do Estado de atuar simultaneamente nos planos doméstico e internacional. A autora, no entanto, não incorre num determinismo de que trajetórias nacionais são impulsionadas apenas por fatores externos. Os processos externos, como foi o caso da longa crise da dívida externa no Brasil, com inflação acelerada dos anos 1980 até 1994, provocariam respostas, reorientariam estratégias, mas não produziriam, por si sós, trajetórias nacionais, as quais dependeriam de escolhas domésticas e de capacidades do Estado e da sociedade de implantá-las. Dessa forma, uma nova concepção de desenvolvimento, ligada à coalizão liderada pelo governo Lula, implicou a adoção de uma nova perspectiva de política externa não apenas reativa, como fora durante o período neoliberal, mas numa postura mais assertiva, favorável aos interesses nacionais.

A análise empreendida por Leopoldi, ao abarcar também o caso argentino, tem o mérito adicional de incorporar a questão regional como importante elemento desta estratégia. Num mundo caracterizado pela conformação e competição entre grandes blocos econômicos canalizando investimentos e comércio, a associação regional poderia ser um fator capaz de potencializar o desenvolvimento. As diferenças entre as experiências da Argentina e do Brasil são entendidas nesse texto relativamente à possibilidade de se estabelecerem pactos domésticos entre suas respectivas elites estratégicas.

Um terceiro capítulo a abordar a questão externa é o de Fátima Anastasia e Luciana Las Casas, que focaliza as capacidades estatais referidas à integração regional, ao exercício da liderança e à dinâmica de cooperação entre países e sua participação em organismos multilaterais.

As autoras examinam as capacidades estatais relacionadas à cooperação internacional bilateral entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul, nas áreas de comércio exterior e direitos humanos, partindo do pressuposto teórico de que as instituições políticas afetam o comportamento dos atores, a dinâmica de interação entre eles e os resultados do jogo. Utilizando a distinção apresentada por Acemoglu e Robinson (2012) entre instituições inclusivas e extrativas, as autoras formulam a hipótese de que, sob instituições inclusivas, esperar-se-ia encontrar capacidades estatais associadas concomitantemente à contenção e à expansão do Estado, em consonância com a construção de um Estado comprometido com a promoção da liberdade e da prosperidade. A análise desenvolvida com base nestes conceitos

aponta os diferentes *tipos* de capacidades estatais presentes nos três países. Na China, observa-se um contraste entre, de um lado, a alta capacidade administrativa e de implementação; e de outro, os *deficit* em suas capacidades legal, relacional e política. Na África do Sul e no Brasil, junto com a maior complexidade das redes de atores e agências construídas com vistas à concepção e à operacionalização da cooperação internacional nos dois temas, poder-se-ia constatar também maior desenvolvimento das capacidades legal, relacional e política. As autoras entendem a cooperação internacional como um fenômeno eminentemente político, referido às interações mutuamente acordadas entre dois ou mais atores no ambiente internacional, sem relação direta com o volume de comércio bilateral. Um aspecto importante da análise é a constatação de que a presença de capacidades semelhantes (em tipo e em grau), no nível doméstico, contribui para o desenvolvimento da cooperação entre os Estados, no nível internacional. Nesse sentido, em ambos os temas, direitos humanos e comércio exterior, o Brasil teria com a África do Sul uma maior margem de cooperação que com a China, embora com esta última apresente maior intercâmbio comercial. Em resumo, as autoras salientam com sua análise a importância de elementos extraeconômicos nas relações bilaterais entre diferentes países. Este ponto adquire centralidade em vista da formação das novas associações estratégicas das quais o Brasil faz parte em anos recentes, como o próprio grupo dos BRICS, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e inclusive o Mercado Comum do Sul (Mercosul), cujo cerne inclui uma série de temas que vão além do comércio.

4 CONCLUSÃO

A discussão sobre as diferentes dimensões das capacidades estatais revela que o conceito de desenvolvimento no contexto atual é bastante complexo, sendo necessária uma articulação entre as capacidades do Estado nos planos doméstico e externo. Dessa forma, seria necessário ultrapassar uma longa tradição de industrialização voltada para o mercado interno, típica de economias fechadas, na qual o interesse no comércio exportador, para além da captação das divisas necessárias ao processo industrial, tinha menor peso. Afirmar que o processo de retomada do desenvolvimento com internacionalização da economia neste século se torna mais complexo não significa, contudo, desconsiderar a existência de janelas de oportunidade.

Pelo contrário, ainda que uma parte dos estudos sobre o novo desenvolvimentismo restrinja a análise à questão econômica, no trabalho de Renato Boschi e Flavio Gaitán que compõe este volume, admitimos que a possibilidade de se consolidar uma plataforma desenvolvimentista apresenta relação direta com a formação de coalizões de apoio a um projeto de desenvolvimento nacional, capazes não apenas

de formular e implementar uma agenda desenvolvimentista mas, também, de bloquear potenciais oposições de atores estratégicos com propostas alternativas. A eventual formulação de um projeto nacional de desenvolvimento, cada vez mais fundamental no capitalismo mundial em redefinição, depende estreitamente de coalizões de apoio domésticas que internalizem novas metas e visões comuns em favor de um projeto que agregue crescimento sustentado à distribuição de renda, ou seja, revertendo o ciclo vicioso do período neoliberal, em que o Estado tinha menor centralidade. A importância das coalizões se expressa nas diferentes escolhas de modalidades produtivas e regimes de bem-estar observadas em alguns casos da América Latina. De um lado, um caminho que privilegia o mercado interno por meio da incorporação das massas ao consumo, no qual as políticas salarial e social cumprem um papel central (Brasil, Argentina e Uruguai); e de outro, economias cuja opção pelo desenvolvimento baseia-se no mercado externo e, em consequência, os salários e o consumo interno têm um papel menor (México, Chile e Colômbia). Em nossa perspectiva, as diferentes modalidades de desenvolvimento refletem diferentes escolhas diante de dilemas de coordenação semelhantes. Por seu turno, a centralidade das elites em perspectiva regional poderia se dar em termos da formação de coalizões de apoio que escapem da armadilha da adoção de medidas protecionistas, capazes de colocar em conflito algumas das mais importantes economias na região da América do Sul.

As elites sempre atuam em situações de incerteza e de constante redefinição de objetivos e metas das agendas de políticas, em particular, em áreas como as que aqui abordamos como sendo prioritárias para se consolidar uma plataforma de desenvolvimento. As análises que compõem este volume, ao especificar pontos dessa agenda, contribuiriam para fortalecer as capacidades estatais do Brasil de maneira a enfrentar os atuais desafios, ultrapassando os estreitos limites entre o mero crescimento econômico e a efetiva implementação de uma nova plataforma de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Why nations fail**. New York: Crown Business Books, 2012.
- BECKER, Uwe. **Open varieties of capitalism**: continuity, changes and performances. London: Palgrave Macmillan, 2009.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. Washington: BID, dic. 2000.

BOSCHI, Renato (Org.). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 2014.

CROUCH, Colin. **The strange non-death of neoliberalism**. Cambridge, England: Polity Press, 2011.

HALL, Peter; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford, England: Oxford University Press, 2001.

SCHMIDT, Vivien. Institutionalism. *In*: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (Ed.). **The State: theories and issues**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

_____. **Bringing the state back into the varieties of capitalism and discourse back into the explanation of change**. Cambridge, United States: CES, 2007. (CES Program for the Study of Germany and Europe Working Papers Series, n. 07.3).

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2007.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em administração pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo, mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). É técnico de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997. Atualmente exerce o cargo de chefe da Assessoria Técnica do Gabinete da Presidência e é coordenador do mestrado profissional em políticas públicas e desenvolvimento do Ipea. Professor colaborador dos cursos de especialização e formação para carreiras da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). Áreas de pesquisa e atuação: transformações do Estado, capacidades estatais para o desenvolvimento e arranjos institucionais de políticas públicas.

Ana Célia Castro

Professora titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Suas principais atribuições são: vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia (PPED-IE) da UFRJ; vice-coordenadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED); coordenadora da Escola de Altos Estudos Spider Web; e membro do Instituto de Estudos Brasil-China (Ibrach). Sua reflexão acadêmica concentra-se na área da interdisciplinaridade, com foco na economia institucional e com ênfase nos seguintes temas: governança do conhecimento, inovação e propriedade intelectual, capacidades estatais comparadas e inovação no agronegócio.

Anna Jaguaribe

Diretora do Instituto de Estudos Brasil-China (Ibrach) e professora visitante no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Possui graduação em sociologia, pós-graduação em ciências sociais pela École Pratique des Hautes Études (EPHE) e doutorado pela New York University (NYU). Trabalhou no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad).

Arnaldo Provasi Lanzara

Graduado em administração pública pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestre e doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), respectivamente. Atualmente é professor de ciência política e políticas públicas no curso de administração pública do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense (ICHS/UFF) e pesquisador vinculado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).

Carlos Henrique Vieira Santana

Doutor em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e desenvolve pesquisa de pós-doutorado na Universidade Técnica de Darmstadt, na Alemanha. Atua, principalmente, com análise institucional de políticas públicas em perspectiva comparada: política industrial, sistema financeiro, papel dos bancos públicos e políticas de integração regional na América do Sul e nos BRICS. Tem publicações em diversas revistas acadêmicas e coorganizou coletâneas, das quais se destacam: *Estado, Burocracia e Controle Democrático*, pela Alameda Editorial, e *Development and Semi-Periphery*, pela Anthem Press. É editor da revista acadêmica *Desenvolvimento em Debate*, vinculada ao INCT.

Celina Souza

Doutora em ciência política pela London School of Economics and Political Science (LSE). Atualmente é pesquisadora visitante nacional sênior na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). É autora do livro *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*, de 1997, publicado pelas editoras Macmillan e St. Martin Press, e de artigos em periódicos e capítulos de livros no Brasil e no exterior. É pesquisadora nível 1B do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com estudos sobre governo, políticas públicas, federalismo, descentralização e finanças públicas com instituições nacionais e do exterior.

Eduardo R. Gomes

Graduado em ciências sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre e doutor em ciência política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e pela Universidade de Chicago, respectivamente. Tem se dedicado essencialmente ao estudo das relações entre Estado e desenvolvimento no Brasil, enfocando diversos aspectos deste tema ao longo de sua trajetória. É professor de graduação e pós-graduação no Departamento de Ciência Política da UFF e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia (PPED-IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Fátima Anastasia

Doutora em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), possui pós-doutorado pela New York University (NYU). Professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e professora aposentada e voluntária do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política (CEL/DCP) da UFMG e do Centro de Estudos de Processos Decisórios em Política Externa e Internacional (CEPDE) do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da PUC Minas.

Flavio Gaitán

Atualmente é professor adjunto do curso de ciência política e sociologia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). Doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), com estudos de pós-doutorado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj).

Ignacio Godinho Delgado

Professor titular da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), atuando nas áreas de história e ciência política, e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). Fez doutorado em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 1999, e foi pesquisador visitante sênior (*visiting senior fellow*) na London School of Economics and Political Science (LSE), entre 2011 e 2012. Publicou diversos trabalhos sobre os dilemas da cidadania e do desenvolvimento, bem como sobre o empresariado industrial e a trajetória das políticas sociais e industriais no Brasil. Atualmente, dedica-se à análise histórica comparativa das políticas industriais contemporâneas.

Igor Ferraz da Fonseca

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Concluiu a graduação em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) em 2007, o mestrado em desenvolvimento sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da UnB em 2009 e é doutorando em democracia pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, em Portugal, desde 2013. Desenvolve trabalhos nas áreas de participação social, governança ambiental, capacidades estatais, desenvolvimento local, coordenação intragovernamental, Agenda 21 e gestão de recursos de propriedade comum.

Luciana Las Casas

Tornou-se mestra em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) em 2012, trabalha há seis anos como assessora de relações internacionais no governo do estado de Minas Gerais. Durante o primeiro semestre de 2008 foi estudante visitante no mestrado em ciência política da Universidade de Copenhague, na Dinamarca. Possui graduação em relações internacionais pela PUC Minas, onde foi bolsista de iniciação científica por dois anos de projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e cursou até o sexto período de economia. Obteve o prêmio de melhor dissertação no I Concurso Nacional de Dissertações e Teses Universitárias em Relações Internacionais, promovido pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri) em 2012.

Maria Antonieta Leopoldi

Obteve seu doutorado pela Universidade de Oxford e o pós-doutorado pela Universidade de Illinois em Urbana-Champaign, nos Estados Unidos. É professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF) e dos cursos de pós-graduação em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e de ciência política, da UFF. Desde 2010, é pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) nos projetos Elites Estratégicas e Desenvolvimento e Brasil e os Atores Emergentes em Perspectiva Comparada: Capacidades Estatais e a Dimensão Política Institucional.

Renata Mirandola Bichir

Doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj); professora dos programas de graduação e pós-graduação em gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP); e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Possui trabalhos com os seguintes temas: políticas públicas, pobreza, segregação, políticas sociais, transferência de renda, mecanismos de coordenação federativa, intersetorialidade e análise de redes sociais.

Renato Raul Boschi

Doutor em ciência política pela University of Michigan e professor no programa de doutorado em ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). Professor titular aposentado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), lecionou também em universidades no exterior, como a Stanford University, a University of Michigan, a City University of New York, a École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), de Paris, e o Institut d'Études Politiques da Université Toulouse 1 Capitole. Foi presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs); vice-presidente da International Political Science Association (Ipsa); e diretor executivo do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), entre outras posições desempenhadas. É autor de vários livros sobre empresários, grupos de interesse e Estado, associativismo, democracia no Brasil e América Latina.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Gláucia Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Alexandre de Ávila Gomide é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e doutor em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV) de São Paulo. Exerceu diversos cargos de direção e coordenação de projetos no governo federal e em governos subnacionais. Atualmente, dedica-se à pesquisa sobre as transformações do Estado e os processos de políticas públicas. Editou, em conjunto com Roberto Pires, o livro *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (Ipea, 2014).

Renato Raul Boschi é professor no programa de doutorado em ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj); e doutor em ciência política pela Universidade de Michigan (Estados Unidos). Professor titular aposentado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é autor de vários livros sobre empresários, grupos de interesse e Estado, associativismo e democracia no Brasil e na América Latina.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro é o resultado de uma pesquisa conduzida pelo Ipea em parceria com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). A pesquisa teve como principal objetivo identificar vantagens institucionais do Estado brasileiro, em termos de capacidades estatais, para a promoção de políticas críticas ao desenvolvimento, por meio da análise comparativa com um grupo de países emergentes, quais sejam: Rússia, Índia, China, África do Sul e Argentina. Foram analisadas políticas públicas nas áreas de proteção social e mercado de trabalho; desenvolvimento industrial e inovação tecnológica; infraestrutura energética e licenciamento ambiental; e inserção e cooperação internacional. Além destas, a pesquisa elegeu como objeto de estudo as competências das burocracias públicas; as relações entre Estado e sociedade; e o papel das coalizões políticas de apoio para a formulação e a execução de estratégias nacionais de desenvolvimento. Com os resultados e os achados proporcionados pela pesquisa, espera-se contribuir para o avanço das habilidades e das competências do Estado brasileiro para definir objetivos e metas de desenvolvimento, bem como para implementá-los em parceria com a sociedade e o mercado.

ISBN 978-85-7811-265-3



9 788578 112653 >



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério do
Planejamento

