



DOCUMENTO



Brasil e atores emergentes em perspectiva comparada: políticas públicas, capacidades estatais e desenvolvimento

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED)

INTRODUÇÃO

A nova proposta de pesquisa do INCT/PPED procura atualizar a matriz conceitual que orientou o acionar público na última década, para prover ferramentas que possam dar conta dos novos desafios que se apresentam ao Brasil e outros países emergentes na segunda década do século XXI. Tanto no plano doméstico como no internacional existem novas tendências pesadas que atribuem uma maior complexidade ao quadro que caracterizou a situação do Brasil na primeira década de 2000. Se por um lado os avanços no plano doméstico foram importantes, principalmente a partir da construção de um modelo de crescimento dinamizado pelo mercado interno e com forte inclusão social, o aumento de renda ocorrido na última década abriu espaço para novas demandas sociais que exigem políticas públicas mais assertivas, estruturantes, inclusivas e participativas. Por sua vez, já no plano internacional, a crise dos países centrais, originada na especulação financeira dos derivativos nos Estados Unidos, resulta muito mais que um simples gargalo no crescimento: expressa uma reacomodação estratégica nas relações de poder no sistema mundial.

Frente ao mundo unipolar, liderado pelos Estados Unidos, começa a tomar forma um sistema multipolar que abre janelas para se repensarem desafios e oportunidades no grau de atuação dos Estados (especialmente aqueles situados na semi-periferia com maior capacidade relativa de agência) no sistema internacional de fluxos comerciais, financeiros e de circulação de tecnologia.

Os países emergentes têm cada vez maior relevância na governança global. China, Índia, Rússia, Brasil e África do Sul exercem uma posição ativa nos fóruns internacionais informais (G20, G77) e nas instituições multilaterais (maior participação no FMI, capacidade de bloqueio de iniciativas na Rodada de Doha da OMC, grupo BASIC nas negociações climáticas, Fórum IBAS junto à Unidade especial de cooperação sul-sul do PNUD, etc.).

Há evidências de que o contexto presente é caracterizado por enormes possibilidades e oportunidades típicas de momentos de crise e redefinição de paradigmas. A criatividade e utilização das janelas de oportunidade que se abrem são potencialmente capazes de ensejar novos cenários para determinados países no âmbito da competição no sistema capitalista globalizado. No entanto, tudo indica que o atual ciclo de crescimento dependeria fortemente da geração de vantagens no plano institucional e das capacidades estatais de cada país, pensadas em termos democráticos, ambientalmente sustentáveis e socialmente inclusivas.

O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED – tem, assim, como principal objetivo contribuir para a renovação conceitual e instrumental da ação pública comprometida com o desenvolvimento. A partir da constatação das mudanças no cenário internacional que vem ocorrendo desde o início do século XXI, tornou-se evidente a necessidade de adaptação do Estado e de suas políticas ao novo contexto, bem como a importância de estratégias inovadoras do governo, de outros atores sociais e, especialmente, das empresas.

O projeto INCT/PPED pretende responder ao duplo desafio de inovar na interpretação dos processos em curso – através da atualização da matriz conceitual relativa ao entendimento dos processos de desenvolvimento – bem como de subsidiar a ação pública governamental através da renovação das formas de intervenção pública em matéria de desenvolvimento econômico. Esse duplo desafio se concretiza num conjunto de ações de amplo impacto nos planos:

- da pesquisa e da interpretação;
- da capacitação, através do ensino e da produção discente;
- da ampla e irrestrita difusão de resultados;
- da construção de elos entre as múltiplas redes onde os professores participantes do INCT/PPED já constituem lideranças acadêmicas, tanto no plano nacional quanto internacional;
- do compromisso de acompanhar, entender os impasses e discutir as dificuldades, de maneira a subsidiar os processos de implementação de políticas de desenvolvimento.

CAPACIDADES ESTATAIS: UM MARCO TEÓRICO INOVADOR

O conceito de capacidade do Estado foi cunhado por Tilly (1981) para analisar o poder do Estado na arrecadação de impostos. Hoje, é aplicado por vários ramos das Ciências Humanas. Na Ciência Política e na Sociologia, a difusão do conceito decorreu da importância e do impacto de outro conceito - o de autonomia relativa do Estado -, desenvolvido no livro seminal organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol e publicado em 1985, *Bringing the State Back In*. A relação entre autonomia relativa e capacidade estatal foi bem capturada por Skocpol (1985: 9), que define capacidade

estatal como a “habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”. A importância do conceito deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. No mesmo veio, os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação. Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (MANN, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (EVANS, 1992; SKOCPOL & FINEGOLD, 1982).

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. Ou, na feliz síntese de Peter Evans (1993), trata-se da capacidade de ação do Estado. No entanto, o conceito de capacidade estatal possui diversas dimensões que podem ser desdobradas em componentes (variáveis), sendo que o componente político e o de política pública são os principais focos dos subprojetos.

O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico, tanto no âmbito doméstico quanto no plano sistêmico, regional e internacional. Nesse sentido, cabe analisar as instituições formais e informais que condicionam o sistema partidário e as relações Executivo-Legislativo, assim como os canais de intermediação de interesses e de resolução de conflitos. Da mesma maneira, cabe igualmente analisar a capacidade de coordenação da política externa pelo Poder Executivo (Presidência e Ministério das Relações Exteriores) em matéria de construção de diagnósticos do cenário internacional e das formas de inserção regional e internacional do Brasil.

O componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução interna e internacionalmente. Nesse sentido, e considerando os principais temas dos subprojetos, 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. Vale lembrar que os temas

- (d) e (e), assim como análises sobre capacidade estatal para o desenvolvimento econômico, são os mais recorrentes na literatura.

Uma descrição mais detalhada e aprofundada do conceito de capacidade estatal se encontra na descrição da linha de pesquisa um, no item 10 do presente projeto. Devido à abrangência do conceito, inclusive para dar respostas às questões levantadas pelos diversos subprojetos que integram este projeto, desagregar seus componentes pode ajudar a guiar sua aplicação empírica.

LINHAS DE PESQUISA E COERÊNCIA INTERNA

A nova proposta do trabalho do INCT/PPED pretende articular um marco teórico e conceitual que, tendo em conta o trabalho realizado até hoje, defina as linhas de atuação do instituto para os próximos seis anos, com o objetivo de proporcionar instrumentos que permitam dar uma resposta adequada às novas exigências que, tanto no plano doméstico como internacional, se colocam no processo de desenvolvimento do Brasil e de outros países emergentes. O marco comparativo visa estudar em que medida as experiências dos países representam possibilidades, desafios e limites para o desenvolvimento, tendo como objetivo detalhar seus requisitos.

Para tanto, as linhas de pesquisa que definiram o trabalho do INCT/PPED nos últimos cinco anos foram reformuladas e atualizadas no intuito de, a partir de uma postura inovadora, poder subsidiar processos de formulação e implementação de políticas públicas. No atual contexto consideramos essencial poder dar uma resposta efetiva de política pública nos planos industrial e da inovação, no agronegócio, na área de sustentabilidade ambiental, e na política externa e cooperação internacional.

Desta forma, a primeira linha de pesquisa - Capacidades Estatais, Políticas Públicas e a Dimensão Institucional- abrange e unifica, a partir do conceito de capacidades estatais, as outras três linhas de pesquisa, destinadas a analisar especificamente três dimensões que se revelam fundamentais para o desenvolvimento brasileiro no atual contexto histórico: a dinâmica do agronegócio, a questão da sustentabilidade ambiental e inserção externa do País.

Cabe destacar que, dada a crescente importância do plano internacional no processo de desenvolvimento econômico dos países, considerou-se necessária a criação de uma nova linha de pesquisa, a número quatro, especificamente dedicada a analisar e avaliar a estratégia de inserção internacional do Brasil para os próximos anos.

Tendo em vista a consecução destes objetivos em sua acepção mais geral, nossa proposta se subdivide em quatro linhas de pesquisa. Antes de apresentar as linhas e projetos que compõem o plano de atuação institucional e acadêmica (itens 8 e 9 desta proposta), é conveniente fazer um resumo das mesmas e explicitar a articulação entre elas. Por sua vez, nesta seção consta unicamente uma descrição breve das linhas de pesquisa, com o objetivo de explicar as ligações conceituais entre elas e a coerência

interna do projeto. A descrição detalhada de cada uma das linhas de pesquisa do INCT/PPED se encontra no item 10 da presente proposta.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A linha de pesquisa 1 – Capacidades Estatais, Políticas Públicas e a Dimensão Institucional – constitui o eixo central e lança as bases conceituais que articulam a proposta do Instituto. Na primeira fase do INCT/PPED, os projetos de pesquisa buscaram especificar dimensões cruciais e constitutivas da abordagem de Variedades de Capitalismo. No ano de 2009, podia-se, perceber a existência de uma lacuna na produção do conhecimento relativa à compreensão das especificidades do capitalismo latino-americano. Os diversos projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito do INCT/PPED avançaram concretamente nesta direção, definindo algumas das principais características do fenômeno. No entanto, tais pesquisas sinalizaram a grande importância de pensar as especificidades dos arranjos institucionais de cada um dos países, e principalmente, a questão das capacidades estatais.

A recomposição e o sucesso de determinados países em promover políticas de alicenciamento a patamares mais elevados de desenvolvimento supõe 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 re-aparelhamento da matriz produtiva através de políticas industriais e a possibilidade de fazer o país avançar através de uma visão estratégica 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.

Neste sentido, o objetivo desta linha é, pois, analisar, à luz da abordagem institucionalista e principalmente do estudo das capacidades estatais, a trajetória de certos países emergentes na América Latina e na Ásia, selecionados segundo critérios elucidados nos respectivos projetos. Fazem parte da linha os projetos, professores participantes, consultores nacionais e internacionais, e alunos da pós-graduação, conforme a planilha síntese do INCT-PPED. Vale novamente notar que esta linha de pesquisa pretende integrar, com baseamento na dimensão conceitual das capacidades estatais, as especificidades próprias das três outras linhas de pesquisa do Instituto:

Linha 2 - Políticas de inovação, fronteiras tecnológicas e coalizões de interesse: a dinâmica da agricultura em perspectiva comparada.

Linha 3 - Governança de Bens Comuns e Serviços Ecossistêmicos na Economia Sustentável.

A Linha de Pesquisa 2 – Políticas de inovação, fronteiras tecnológicas e coalizões de interesse: a dinâmica da agricultura em perspectiva comparada – integra-se com a discussão teórica de capacidades estatais na medida em que persegue as escolhas de caminhos nacionais próprios e singulares no que tange às políticas de inovação, com particular foco na área do agronegócio.

A avaliação das capacidades estatais comparadas, no que diz respeito à inovação, não pode prescindir da atualização conceitual que tenha em conta as transformações em curso. Não se trata apenas de avaliar as vantagens comparativas institucionais e as capacidades de implementação de estratégias e políticas inovadoras, mas de projetar a posição dos países no horizonte na competição internacional.

Os processos que envolvem a geração de inovação e de conhecimento têm sido profundamente renovados. Estes processos não ocorrem apenas em empresas, universidades e instituições de pesquisa públicas e privadas. Novas formas de organização da pesquisa e do desenvolvimento de produtos e processos, diferentes eco-sistemas de geração e difusão de inovações, distintos modelos de negócio, plataformas de inovação públicoprivadas, formas híbridas compostas de mercados e redes empresariais, ou novos arranjos institucionais/ organizacionais, estão emergindo. Nestes diferenciados tipos de organizações o conhecimento é ao mesmo tempo proprietário e fragmentado em múltiplas entidades, muitas vezes circulando livremente em bancos de dados, wikipédias, modalidades de conhecimento compartilhado/ "commons" (OSTROM, E 1990), incorporados em ativos intangíveis cujo valor torna-se difícil de mensurar (TEECE, D, 2002). Estes ativos intangíveis são transacionados sob diferentes formas e em distintas estruturas de mercado emergentes (BURLAMAQUI, CASTRO, & KATTEL, R. 2012).

Neste sentido, alguns conceitos que organizaram o pensamento sobre inovação merecem uma reflexão cuidadosa. O conceito de sistemas nacionais de inovação, tal como proposto por diferentes autores e instituições internacionais (NELSON, 1993; FREEMAN, 1995; OECD, 1997; LUNDVALL, 2009), pode ser revisitado à luz de processos de inovação aberta (CHESBROUGH, H. 2006) e de redes e mercados de conhecimento (knowledge networks and markets, OECD, 2010).

As trajetórias de *catching-up* ou emparelhamento tecnológico (NELSON & MALERBA, 2012), que foram concebidas como caminhos inevitáveis para o desenvolvimento de países emergentes, são revistas à luz do reconhecimento de que a fronteira tecnológica se distancia velozmente, retardando o processo incansável de alcançá-la. Países de renda média, como Brasil, Argentina, China e Índia, correm o permanente risco de serem capturados por armadilhas tecnológicas que os coloque em situação de perda relativa da competitividade internacional de seus produtos.

Por fim, no cenário onde ocorrem as transformações aludidas, há que se ter em conta as grandes tendências que estão moldando o desenvolvimento dos países emergentes ou de renda média (CASTRO, 2012), principalmente porque estas tendências pesadas, ou rupturas, afetam e afetarão, muito provavelmente, a direção da mudança tecnológica em curso. As questões impostas pela sustentabilidade, principalmente, mas também pela mudança dos preços relativos não poderão ser ignoradas pelas tendências da inovação tecnológica em muitos setores. Particularmente a dinâmica do agronegócio exige uma avaliação estratégica para, no

nível da administração pública, poder potencializar as vantagens naturais que o Brasil possui.

Os projetos definidos nesta linha de pesquisa visam fundamentalmente, a partir destas considerações, avaliar as condições para uma inserção competitiva e estratégica do Brasil na ordem econômica mundial emergente, especificando os pontos fortes e as fragilidades em comparação com outros atores emergentes.

A linha de pesquisa 3 – Governança de Bens Comuns e Serviços Ecológicos na Economia Sustentável – procura formular diretrizes para políticas públicas inovadoras voltadas à governança de bens públicos em diversos contextos territoriais, contemplando as agendas “verde” (biodiversidade, serviços ecossistêmicos); “cinza” (energia, mudanças climáticas, ambiente urbano); e “azul” (recursos marinhos). Tal perspectiva adotará uma abordagem interdisciplinar e comparada ao referir-se à regulação dos comuns globais.

As características do que se convencionou chamar de economia “verde” serão avaliadas de uma ótica multiescalar, examinando suas potencialidades, desafios, restrições e riscos, de modo a subsidiar a construção de capacidades estatais capazes de lidar com novas áreas de atividades, e com temáticas que contribuam para harmonizar crescimento econômico com inclusão social e conservação ambiental. Embora a convenção da sustentabilidade tenha introduzido uma nova expectativa na sociedade em relação ao papel do Estado e das instituições públicas, sua simples menção nas diretrizes governamentais não reduz o gap entre discurso e prática no tratamento das questões socioambientais. As pesquisas apontam para uma maior incidência dos impactos ambientais cumulativos e não-lineares, bem como o agravamento dos efeitos socioambientais perversos causados pelo descompasso entre as políticas de investimentos e as reais necessidades da sociedade. Portanto, os incentivos econômicos podem assumir características “verdes”, mas para tal devem obedecer a princípios de eficiência, efetividade e equidade.

As capacidades estatais tornam-se essenciais para garantir a intervenção não apenas na tecnologia de ponta e na infraestrutura, mas, também, na implantação de arranjos institucionais adequados à governança dos bens comuns em distintas escalas de intervenção, da global à local. Para alcançar os fins coletivos, cabe ao Estado estabelecer o arcabouço da regulação, ao mesmo tempo em que promove a autonomia dos agentes econômicos na gestão territorial dos ativos da natureza, de modo a que estes sirvam como novo indutor de desenvolvimento endógeno com foco na sustentabilidade. Neste aspecto, convém questionar a interferência desmedida dos atores privados na coordenação das políticas de desenvolvimento, a exemplo dos projetos minero-metalúrgicos na Amazônia, bem como a ausência de instrumentos de monitoramento e avaliação de seus impactos, sob a supervisão de instituições públicas capacitadas. Novamente, o conceito de “capacidade estatal” amalgama a linha de pesquisa três com o horizonte teórico e os objetivos gerais do INCT/PPED.

Como já observado anteriormente, a política externa é o mecanismo que vincula as necessidades e demandas internas às oportunidades e desafios externos. Para tanto é necessário que se avaliem as capacidades diplomáticas do país para a projeção de seus interesses políticos e econômicos, as instituições domésticas envolvidas no processo de formação da política externa, bem como as coalizões de apoio e veto na sociedade para que se possa dar um salto qualitativo e uma mudança de patamar da sua posição na estratificação de poder. Na formação do INCT uma investigação desta natureza demanda um foco comparativo com outros países emergentes como África do Sul, Índia, Turquia, México, por exemplo, que também experimentam novos desafios e alavancagens em suas respectivas políticas externas.

Na temática do regionalismo, os desafios são ainda maiores em vista dos interesses ponderáveis do país na região, seu peso específico em função do diferencial de capacidades econômicas e militares vis-à-vis seus vizinhos, a atração que o país representa para os demais em situações recessivas, a aceitação e a legitimidade dos parceiros sul-americanos no papel do Brasil na condução da ação coletiva regional, seu papel ainda hesitante e oscilante na produção de bens coletivos regionais e na criação de instituições regionais fortes e com relativa autonomia na governança regional. Novamente, a dimensão comparativa se impõe uma vez que não é homogênea a inserção regional dos países emergentes e, em alguns casos, estão diante de periferias bem menos estabilizadas do que o Brasil.

Essa dimensão comparativa enriquece o INCT como um todo e cria articulações entre esta linha de pesquisa e as demais. Finalmente, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), sobretudo na sua vertente e sul-sul, tem sido ferramenta importante das relações internacionais e da política externa de potências emergentes. Desde os anos 1960, o Brasil participou de programas de cooperação para o desenvolvimento em outros países em desenvolvimento; no entanto, desde os anos 2000 seu papel tem se tornado mais denso do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Este eixo da linha de pesquisa tem por objetivo principal contribuir para o debate político, institucional e acadêmico sobre as agendas de política brasileira de cooperação, bem como as capacidades estatais existentes e as instituições políticas a serem projetadas na construção dessa política pública. A perspectiva comparativa das políticas de cooperação é ferramenta essencial para a consecução desse objetivo no âmbito do INCT.

CONCLUSÃO

Os projetos propostos nestas quatro linhas deverão se articular internamente, através de seminários técnicos e de pesquisa e das plataformas de geração de conhecimento, mas principalmente através da capacitação, seja do núcleo estratégico do Estado, seja de lideranças de instituições não governamentais, através dos variados estratégias de difusão dos resultados do Instituto. Por outro lado, a dimensão

empresarial, constitutiva do trabalho do INCT/PPED, será aqui devidamente realçada. Estas atividades já vêm sendo realizadas pelo INCT/PPED, a partir de iniciativas em conjunto com instituições governamentais como o BNDES e a FINEP, assim como junto a organizações empresariais. Tais iniciativas, que deverão ser aprofundadas nos próximos anos, figuram nos distintos itens do presente projeto.

Referências bibliográficas

- BURLAMAQUI, L., CASTRO, A.C., & KATTEL, R. *Knowledge Governance: Reasserting the Public Interest*. Londres: Anthem Press, 2012.
- CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, 2005.
- CASTRO, A. B. Enfrentando Rupturas. In: CASTRO, A. C. & CASTRO, L. B. *Do Desenvolvimento Renegado ao Desafio Sinocêntrico. Reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil*. São Paulo: Elsevier Editora, 2012.
- CASTRO, A. C. Varieties of Latin American Patent Offices. In: *Knowledge Governance: Reasserting the Public Interest*, London: Anthem Press, 73, 2012.
- CASTRO, A. C. & CASTRO, L. B. *Do Desenvolvimento Renegado ao Desafio Sinocêntrico. Reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil*. São Paulo: Elsevier Edidora, 2012.
- CHESBROUGH, H. *Open Innovation: The New Imperative for Creating And Profiting from Technology*, 2006.
- FREEMAN, C. The National System of Innovation in Historical Perspective. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, n. 1, pp. 5-24, 1995.
- FREEMAN, C. *La Teoría Económica de la Innovación Industrial*. Madrid: Alianza Universitaria, 1985.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 28/29, pp. 107-156, 1993.
- LUNDVALL, B. Innovation as an Interactive Process: User-Producer Interaction to the National System of Innovation. *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, v. 1, n. 2-3, pp.10-34, 2009.
- MALERBA, F. & NELSON, R. R. (eds). *Economic Development as a Learning Process. Variation Across Sectoral Systems*. Edward Elgar, 2012.
- MANN, M. The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, pp. 185-213, 1984.
- NELSON, R. R. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- OECD. *National Innovation System*. Paris: OECD, 1997.
- OECD. Knowledge Networks and Markets: Promoting an Efficient Allocation of Knowledge in the Economy. *Discussion paper*, 2010.
- OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis In Current Research. In: EVANS, P.; SKOCPOL, T. & RUESCHMEYER, (eds) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T E FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, pp. 255-278, 1982.

TILLY, C. *As Sociology Meets History*. New York: Academic Press, 1981.

TEECE, D.J. *Managing Intellectual Capital: Organizational, Strategic, and Policy Dimension*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

