

Termo de Referência
Parceria DIEST/IPEA-INCT/PPED 2020-22

DESMONTE E RECONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS E CAPACIDADES ESTATAIS PARA O MUNDO
PÓS-PANDEMIA

(Documento interno, para discussão. Versão 23/10/2020)¹

Sumário

1. MOTIVAÇÃO E OBJETIVOS
2. REFERENCIAL TEÓRICO
 - 2.1. Capacidade estatal
 - 2.2. A variável macrofinanceira
 - 2.3. Desmonte de políticas e resistência burocrática
 - 2.4. Capacitações para políticas orientadas por missões
3. EIXOS TEMÁTICOS
 - 3.1. Meio ambiente e política ambiental
 - 3.2. Ambiente macroeconômico
 - 3.3. Social, desigualdade e renda
 - 3.4. Produção e inovação
 - 3.5. Infraestrutura
 - 3.6. Geopolítica e Inserção externa
4. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA
 - 4.1. Articulação entre eixos temáticos e referencial teórico
 - 4.2. Utilização de casos e comparações internacionais
 - 4.3. Cronograma

¹ A elaboração deste documento contou com a participação de (em ordem alfabética): Alexandre Gomide; Ana Célia Castro; Arnaldo Lanzara; Carlos Henrique Santana; Estela Neves; Flavio Gaitán; Leonardo Burlamaqui; Maria Antonieta Leopoldi; Raphael Machado; Renato Boschi; e Sergio Pereira Leite.

1. MOTIVAÇÃO E OBJETIVOS

O presente texto representa o esforço inicial de articular uma proposta de pesquisa que investigue quais as capacidades estatais que o Brasil, como economia em fase intermediária de desenvolvimento, deve aprimorar ou construir de modo de fortalecer o arcabouço institucional para formular e implementar políticas públicas consistentes com uma agenda de desenvolvimento socioeconômico. O projeto recupera, em parte, elementos de uma pesquisa desenvolvida em parceria entre o IPEA e o INCT-PPED, adaptada ao contexto de uma crise sistêmica inédita, desencadeada pela expansão da COVID-19.

O papel do Estado nas dinâmicas socioeconômicas constitui um dos principais eixos de pesquisa da literatura sobre desenvolvimento (Bresser, 2010; 2015; 2016; Boschi & Gaitán, 2014, Cepal, 2012; De Paula, 2010; Diniz & Gaitán, 2016; Gaitán, 2014; Nogueira da Costa, 2012; Oreiro, 2009). Nesse debate, salienta-se como as metas e estratégias são definidas para alcançar o crescimento e o desenvolvimento (Boschi e Gaitán, 2012), o que refere a capacidade concreta de formular e implementar políticas públicas eficazes. Nesse sentido, abordagens neo-weberianas e neo-institucionalistas sobre as trajetórias de países bem-sucedidos em atravessar processos de *catching-up*, diversificação produtiva e inserção internacional, contribuíram a salientar a importância das capacidades estatais (Evans, 1995; 2008; Skocpol et al, 1985).

Pode-se afirmar, de modo simples, que as capacidades do Estado as competências e recursos das burocracias para formular e implementar políticas setoriais em áreas estratégicas para o desenvolvimento: investimento em ciência e tecnologia, inovação, estratégias de crescimento, infraestrutura, criação de emprego e renda, políticas de proteção social e sustentabilidade ambiental, entre outras.

Uma produção crescente busca analisar quais as capacidades que os Estados devem gerar para impulsionar o desenvolvimento (Dincecco, 2017; 2016; Cingolani, 2019; Acemoglu et al., 2014; Boschi & Gaitán, 2018); não apenas as capacidades de tipo burocrático-administrativo (cerne dos estudos que “trouxeram o Estado de volta” nos anos 1980’s), mas também políticas, tendo em vista a necessidade de articular interesses e comportamentos diversos.

Assim, na definição da agenda, o elemento volitivo assume um papel estratégico (Perissinoto, 2014; 2020) para articular convergências em torno de um núcleo de políticas.

A discussão sobre capacidades, tratado em parte da literatura com uma alta abstração teórica, deve ser pensada no contexto das conjunturas específicas dos países e a geopolítica global. Nesse sentido, A crise internacional provocada pela rápida difusão do COVID-19 chama a atenção sobre o mundo pós-pandemia. De fato, criou-se uma tensão entre apocalípticos e otimistas sobre a volta a uma suposta normalidade ou o transito para um cenário inédito.

Em análise recente, Rodrik (2020) afirma que a pandemia tem reforçado o dualismo dentro das nações e entre nações, entre países tecnologicamente avançados e integrados globalmente e aqueles que ficaram atrasados. Em sua opinião, essa dinâmica acaba por aprofundar a desigualdade e insegurança econômica no interior dos países e, fundamentalmente, entre países, impactando na capacidade de dar resposta aos desafios da mundialização. Outras análises salientam o surgimento de tendências nacionalistas, como demonstrado no acirramento das disputas comerciais entre China e Estados Unidos.

Essa particular conjuntura crítica se combina, no caso do Brasil e outros países do sul global, com uma situação idiossincrática que interpela o próprio conceito de capacidade estatal: o desmonte de políticas (*dismantling*), definido por Bauer & Knill, (2014, p. 4) como uma situação particular de mudança de política (*policy change*) que se expressa na eliminação de políticas e programas ou na alteração na generosidade ou abrangência dos mesmos.

Um amplo conjunto de reformas (previdenciária, trabalhista) e ações do Estado brasileiro (privatizações, ênfase na austeridade fiscal, perda de importância da estrutura dos bancos

públicos e empresas estatais, corte de programas sociais, ausência tácita ou deliberada na área de política ambiental, etc.), impactam de modo significativo sobre a capacidade concreta de o país alavancar uma estratégia de desenvolvimento. Num contexto de baixo crescimento o pensamento liberal-conservador, apoiado na necessidade de dar sinais ao mercado como estratégia de desenvolvimento, representa, assim, um empecilho significativo.

No entanto, como salientado por Centeno (2017), capacidade é um conceito que pode ser pensado de modo independente do resultado ou da “utilização” (Gomide, 2020). Assim, em contextos de reversão da intervenção estatal, a agenda de pesquisa não pode ficar reduzida a analisar a direção, intensidade ou impacto do desmonte; é necessário identificar quais as capacidades “potenciais”, isto é, capacidades que o Estado possui e são sublimadas por uma coalizão de governo. Nessa tarefa, a análise da resiliência – isto é, a capacidade dos atores estratégicos de confrontar cenários adversos - adquire relevância. Analisar os elementos da capacidade é central nesta tarefa: os atores políticos (e o seu papel na *decisão* da agenda), a burocracia (chave na *implementação* das políticas) e a sociedade, em particular, os atores estratégicos (por seu papel de apoio ou ativação da agenda).

A dinâmica da construção e desmonte de capacidades estatais deve ser analisada, assim, como parte intrínseca da trajetória institucional dos países. Trata-se de pesquisar movimentos que não são, necessariamente, progressivos ou lineares.

O aparato administrativo do Estado está permeado, em diferentes cenários e conjunturas, por diversas configurações de inter-relação entre ideias e interesses que levam à consolidação ou mudança institucional. A orientação e intensidade dos movimentos que conformam a trajetória institucional se relacionam, nesse sentido, com processos que podem gerar desmonte, mas também, criação e reconstrução de políticas; processos que apresentam relação, por sua vez, com as diferentes políticas (*policies*). Como afirmam Rueschmeyer, Evans e Scokpol, (1985, p. 17) não há razão para assumir, a priori, que os padrões de fortalezas e debilidades serão homogêneos nas diferentes áreas.

Nesse sentido, o Brasil é um caso particular. O desmonte de políticas, promovido no plano do governo federal, é concomitante com a manifestação de “resiliência” de capacidades construídas historicamente ou, ainda, a construção de novas capacidades. O protagonismo do sistema público de saúde no enfrentamento ao COVID-19 através do SUS e amplas redes de pesquisa que incluem parcerias internacionais em investigação e inovação- é um exemplo paradigmático da complexidade de investigar a orientação e intensidade das políticas à luz do eixo desmonte-capacidade-resiliência.

O Brasil, como outras economias de renda média, enfrenta assim, uma situação complexa: uma crise interna no contexto de uma instabilidade internacional sem precedentes recentes. Como salienta Gerschenckron (1986), as crises ocupam um papel especial nas análises sobre desenvolvimento capitalista, ao representar momentos de reconfiguração que podem gerar reacomodação na agenda de prioridades dos dirigentes públicos. Representam, nesse sentido, conjunturas críticas que podem abrir janelas de oportunidade para reforçar as capacidades estatais ou, pelo contrário, atenuá-las, diminuí-las ou bloqueá-las.

O presente projeto, ao analisar o Brasil em perspectiva comparada com outras economias de renda média, visa contribuir a entender quais as capacidades prioritárias para consolidar uma agenda de desenvolvimento. O método comparado, por suas fortalezas para indagar sobre dinâmicas particulares de modo sincrônico, constitui-se fundamental para uma pesquisa *policy-oriented*.

O projeto tem como objetivos principais avaliar quais as capacidades estatais para produção de políticas públicas para o desenvolvimento, em contexto de crise sistêmica e identificar oportunidades para o fortalecimento e construção de capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento socioeconômico, entendido como

uma transformação estrutural associada a dinâmicas de inovação da economia e melhoras da qualidade de vida de modo sustentável.

Para isso, reveste-se de fundamental importância identificar qual a agenda de desenvolvimento em diferentes contextos nacionais. Em uma série de estudos setoriais comparados, se busca dar resposta, fundamentalmente, a um conjunto de perguntas norteadoras da pesquisa: busca-se dar resposta, fundamentalmente, a perguntas norteadoras da pesquisa.

Qual a agenda de desenvolvimento para o pós-pandemia? Como têm sido os processos de desmonte de políticas e/ou de resistência burocrática e quais seus impactos nas capacidades do Estado para implementação dessa agenda? Quais as capacidades que o estado brasileiro possui ou precisa construir para implementar tal agenda? Quais as coalizões políticas que podem sustentar as escolhas estratégicas? De que forma elas serão viabilizadas, do ponto de vista do seu financiamento?

Pela importância nas dinâmicas de desenvolvimento socioeconômico, o projeto enfatiza seis eixos temáticos:

1. Meio ambiente
2. Macrofinanças
3. Social, desigualdade e renda
4. Produção e inovação
5. Infraestrutura
6. Geopolítica e Inserção externa

Estes eixos, apresentados na sequência, visam ser analisados de modo dinâmico, incorporando as visões que salientam a importância de incorporar a inovação como um elemento transversal às diferentes dimensões do desenvolvimento.

Os projetos individuais ou de grupo, poderão eleger, para fins de comparação, aqueles países relevantes para as dimensões que se queira ressaltar. A coerência da pesquisa, ou a necessidade de criar um padrão de análise, indica que os estudos poderão seguir uma lógica: desmonte - resiliência - reconstrução de capacidades, podendo tratar apenas de um dos temas ou de todos, dependendo da pesquisa específica. Espera-se que, ao final da investigação empreendida, os estudos de caso e pesquisas temáticas apórtiem conclusões que iluminem e enriqueçam o estado da arte dos conceitos acima especificados. Neste sentido, um dos objetivos do presente estudo é avançar no conhecimento a partir de pesquisas empíricas e refletir esse conhecimento novo na moldura conceitual eleita.

A metodologia de cada um dos estudos de caso explicitará não apenas os caminhos da pesquisa, mas também o marco comparativo internacional e/ou a comparação entre políticas nacionais.

Assim, recomenda-se que as propostas a serem apresentadas contenham os seguintes elementos: Problema/pergunta de pesquisa, Objeto empírico (políticas, setores, países) e teórico (desmonte, resistência, capacidades, políticas orientadas por missões, etc.) e, por fim, a metodologia a ser empregada.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Tendo em vista o problema e os objetivos da pesquisa, esta seção apresenta, de forma sucinta, os conceitos-chave utilizados na concepção do projeto. Ao apontar para as variáveis-chave para análise dos fenômenos de interesse do projeto (desconstrução e reconstrução de

capacidades estatais), tais conceitos fornecem um referencial teórico inicial para a formulação das hipóteses de trabalho e a escolha dos métodos a serem utilizados nas pesquisas decorrentes.

2.1. Capacidade estatal

Por envolver disputas sobre sua definição, operacionalização e mensuração, ‘capacidade estatal’ é um conceito polissêmico e, muitas vezes, de difícil operacionalização. Cingolani (2019) apresenta uma revisão da literatura sobre o conceito, suas raízes teóricas, seus usos por diferentes disciplinas, e as variadas formas de conceptualização. Nesta seção, diferentemente, optamos por basear a discussão na conceptualização originária da escola do institucionalismo histórico e a da perspectiva neoweberiana do Estado (Skocpol, 1985; Evans, 1995; Centeno et al., 2017; entre outros).

Para Evans (1995), a capacidade do Estado para a implementação de políticas adviria da forma de organização interna do Estado e de suas relações com a sociedade. A partir de pesquisas comparativas de Estados desenvolvimentistas, especialmente do Leste Asiático, ele notou que as agências responsáveis pela implementação das políticas industriais naqueles países eram dotadas de burocracias com as características do tipo ideal weberiano. Tais características promoveriam um nível elevado de comprometimento dos funcionários com os objetivos organizacionais e de coesão corporativa que resultaria na autonomia dessas burocracias para implementação das políticas definidas na esfera política.² Nada obstante, ele também observou que tais burocracias não atuavam de forma isolada da sociedade, como a perspectiva Weberiana poderia sugerir. Ao contrário, elas estavam inseridas na sociedade por meio de um conjunto de laços sociais e canais institucionalizados de negociação e renegociação contínuas com os atores privados sobre as ações a serem implementadas. Assim, Evans inferiu que a capacidade dos Estados desenvolvimentistas resultava da combinação aparentemente contraditória entre autonomia burocrática e inserção social. Conforme o autor, uma burocracia que fosse apenas autônoma não teria as fontes de informação e a inteligência necessária para contar com a implementação privada das políticas de desenvolvimento industrial. Igualmente, a existência de conexão da burocracia pública com o setor privado sem a autonomia não dotaria o Estado das capacidades necessárias para resolver os problemas de “ação coletiva” ou deter sua captura. Portanto, somente por meio da ‘autonomia inserida’ um Estado teria capacidade para implementar políticas públicas de modo eficaz.

Do mesmo modo, Centeno, Kohli e Yashar (2017) associam o conceito de capacidade estatal às habilidades e competências da burocracia para implementar políticas públicas. Porém, eles chamam atenção para o fato de que a relação entre capacidade e desempenho do Estado não é automática, uma vez que a existência de capacidade seria uma condição necessária, mas não suficiente, para a eficácia da ação estatal. Em outras palavras, capacidade é algo que um Estado pode possuir independente de seu desempenho. Assim, os autores argumentam que as análises que se utilizam do conceito devem separar a capacidade (uma condição causal) do desempenho observado (resultado) sob o risco de incorrer em raciocínios circulares ou tautologias.³

Para Centeno et al. (2017), o estudo da relação entre capacidades e resultados deve levar em conta a política (*politics*), pois é ela ativa as competências e recursos existentes no Estado. Deste modo, tais análises precisam considerar os atores políticos que definem as agendas, acionam as burocracias para implementá-las e mobilizam forças políticas para apoiá-las por meio da formação de coalizões com classes sociais e/ou partidos políticos. Desta discussão, depreende-

² Cerca de 20 anos depois, Fukuyama (2013) apresentou o mesmo argumento, associando a ‘governança’ aos níveis de profissionalização e autonomia das burocracias estatais.

³ O problema da circularidade das análises é exemplificado por Kocher (2010) a partir de estudos sobre Estados frágeis ou falidos (*fragile states*): “Por que há muitas insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas”.

se que a análise do desempenho estatal deve incluir as condições políticas que ativam a capacidade estatal (*political deployment*), como ilustra a expressão abaixo (em notação booleana):

capacidade estatal * ativação política → desempenho do estado

No que diz respeito à aplicação do conceito na pesquisa empírica, devemos seguir Goertz (2006), que defende que um conceito social pode ser operacionalizado por meio de suas dimensões constitutivas (atributos) e manifestações observáveis (indicadores). Ressalte-se que tal desagregação deve capturar os aspectos causais mais relevantes do conceito de forma consistente com a sua estrutura teórica subjacente (Beach e Pederson, 2016).

A partir de Evans (1995) e Centeno et al. (2017), poderíamos por exemplo desagregar o conceito de capacidade estatal em três dimensões: burocrática, relacional e de recursos. As duas primeiras remetem a ideia de autonomia inserida de Peter Evans. A terceira dimensão, por seu turno, se refere à existência dos recursos necessários, sobretudo fiscais e financeiros, para que os governos possam implementar suas políticas (as dimensões financeira e fiscal das capacidades estatais serão desenvolvidas no item subsequente). Por sua vez, a mensuração das dimensões constitutivas dessas variáveis (ou a identificação das manifestações observáveis dos atributos dos conceitos), dependerá do objeto empírico de pesquisa, uma vez que diferentes políticas públicas implementadas em distintos contextos políticos vão exigir indicadores específicos.

Deve-se ressaltar, contudo, que a operacionalização do conceito deve ser ajustada às relações causais hipotetizadas e o conhecimento substantivo do pesquisador sobre o objeto analisado. Como o conceito de capacidade estatal é originário das análises históricas e comparativas de nível macro, a aplicação dessa variável para a análise de burocracias ou políticas específicas (nos níveis meso ou micro de abstração) requer que sua desagregação e uma mensuração que leve em conta as especificidades do objeto pesquisado.

As distintas agendas ou objetivos políticos exigem diferentes capacidades e condições políticas – e isto deve ser considerado nas análises. Por exemplo, uma agenda voltada para inclusão social pode demandar mais capacidade das burocracias dos governos locais (que prestam serviços diretamente à população), do que políticas voltadas ao crescimento industrial, pois estas políticas, historicamente, necessitaram de expertise tecnocrática das agências piloto ou ministérios centrais (caso do MITI, no Japão, e do EPB, na Coreia do Sul). Da mesma maneira, os Estados desenvolvimentistas asiáticos forjaram alianças entre o Estado e empresários para o sucesso das políticas, ao passo que precisou superar resistências por parte dos trabalhadores (Deyo, 1989). Diferentemente, uma agenda voltada para bem-estar social pode demandar alianças entre o Estado e trabalhadores, ao mesmo tempo em que pode encontrar resistência das elites industriais.

Nesse aspecto, por mais promissora que seja essa perspectiva, ela deu pouca ênfase ao relacionamento entre burocracias e atores sociais situados fora das coalizões desenvolvimentistas tradicionais, deixando de problematizar o fato de a capacidade do Estado de estruturar alianças com empreendedores capitalistas ser bastante distinta da sua capacidade de estabelecer coalizões como grupos identificados com as políticas sociais. Daí a necessidade de as análises fundamentadas nessa perspectiva qualificarem antes a capacidade do Estado e o tipo de autonomia inserida que se quer investigar. Capacidade do Estado de que e para que? Em que força social ou coalizão de interesses apoia-se tal capacidade? Quais as consequências que ela produz para o alcance e efetividade de um variado escopo de políticas públicas? Ganhos analíticos surgem quando se dissipa o conceito de capacidade estatal de certo nível de generalização, referido exclusivamente à capacidade das burocracias coordenarem ações econômicas, passando a investigar os determinantes do desempenho de burocracias envolvidas na implementação de políticas sociais setoriais.

Desenvolvimentos teóricos mais recentes no campo do institucionalismo histórico e das coalizões sociais trataram de suprir as deficiências das abordagens anteriores. Essa literatura realçou uma dimensão importante, e frequentemente esquecida nas análises de políticas públicas, que é a da dinâmica de mudança intertemporal das instituições. Os recentes achados dessa literatura demonstraram que algumas “conjunturas críticas” (Mahoney, 2000) criam ambientes propícios à mobilização ou ao dismantelamento das capacidades de implementação de políticas públicas pelos Estados e por suas burocracias. Conforme salientado por diversos autores, esses ambientes raramente produzem mudanças radicais no curso de algumas trajetórias de políticas já consolidadas, em razão dos custos sociais e políticos associados a essas trajetórias, mas isso não se constitui em garantia para que as mudanças não sejam processadas incrementalmente e muitas vezes de forma sub-reptícia (Pierson, 2004; Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010). Portanto, o tempo das políticas é uma variável importante que condiciona essas capacidades de implementação, e essa importância deriva da ambiência político-institucional vigente em algumas conjunturas específicas. Cada conjuntura coloca um desafio específico às políticas perseguidas pelo Estado e por uma miríade de atores políticos e sociais. É sob essas conjunturas que se tornam mais visíveis as diferentes capacidades de ação coletiva dos atores envolvidos em torno da implementação ou do dismantelamento de políticas públicas específicas.

O tema da mudança institucional no tempo, a partir de uma abordagem incremental acima mencionada, ganhou relevância nas análises que buscavam compreender tais mudanças num contexto de equilíbrio das complementaridades institucionais. De acordo com a literatura, complementaridade institucional corresponde a certos arranjos entre padrões institucionais - tais como sistemas de inovação, sistemas de barganha entre capital e trabalho, sistemas de investimentos entre outros - que se reforçam mutuamente e contribuem para melhorar o funcionamento, a coerência ou a estabilidade do resultado das políticas públicas, formando um arranjo entrelaçado e resistente à mudança (Amable, 2016). Esse eixo analítico foi amplamente desenvolvido pela literatura de variedades de capitalismo que rejeitou a hipótese da convergência e enfatizou os equilíbrios múltiplos das vantagens comparativas institucionais dos regimes de produção (Hall & Soskice, 2001). No entanto, há evidências de que atravessamos um período de desorganização dos arranjos institucionais, com consequências sistêmicas sobre a capacidade imediata de implementação das políticas, tal como definido pelo fenômeno das conjunturas críticas.

Para avaliar como as conjunturas críticas podem produzir mudanças institucionais que levam à alteração das capacidades de implementação de políticas públicas, é preciso compreender as variáveis que afetam as coalizões sociais que dão sustentação às chamadas complementaridades institucionais das políticas públicas. Em outras palavras, para compreender as escolhas estratégicas de políticas públicas e econômicas realizadas por um país, num determinado período de tempo, é preciso agregar o conjunto de ações políticas mediadas por coalizões sociais, sistema de representação e estrutura estatal que restringem e condicionam as liberdades de escolhas dos atores sociais em torno das opções disponíveis (Gourevitch, 1986).

Nesse sentido, a literatura que avalia o papel das conjunturas críticas nas mudanças institucionais e como elas produziram uma variedade de regimes políticos e políticas econômicas específicas articula um modelo de análise que procura identificar no perfil da produção, nas associações intermediárias, na estrutura estatal, na ideologia econômica, e no sistema internacional, as estruturas de incentivos que ajudam a explicar as escolhas que as nações fazem por determinadas políticas econômicas (Gourevitch, 1986; Luebbert, 1991). As coalizões sociais tendem a ser constituídas, dessa forma, por uma estrutura de incentivos nos quais os grupos interesses terão disposições políticas associadas às suas posições no regime de produção, aos seus vínculos com a partidos e associações políticas, às suas interações com as burocracias estatais, e às suas percepções sobre modelos e valores que condicionam a leitura da situação econômica e circunstâncias políticas, tanto domésticas quanto internacional.

2.2. A variável macrofinanceira

Qualquer discussão sobre construção, destruição, reconstrução e operacionalização de capacidades estatais deve ter como base dois elementos – ou conceitos – sem os quais fica difícil avançar tanto a investigação, quanto as recomendações de políticas e reformas institucionais a serem implementadas: a arquitetura financeira e as coalizões políticas capazes de operacionalizá-la.

A crise do COVID-19 revelou, tanto em países desenvolvidos quanto em emergentes, um uma bifurcação significativa no que se refere à ambas as dimensões. Um grupo demonstrou grande eficiência, por parte de suas burocracias públicas, em mobilizar e operacionalizar, ou mesmo construir, capacidades estatais para combater a pandemia e mitigar seus efeitos. China, Cingapura, Taiwan, Coréia do Sul, Vietnã, Alemanha, Escandinávia, Islândia, Portugal e Uruguai são exemplos aqui. Na outra ponta, presenciamos uma falha colossal na utilização ou mobilização das mesmas (Zizek: 2020, Mackenzie: 2020).

A ineficiência das respostas tanto de países mais “avançados” à mesma- EUA, Inglaterra, França, Itália e Espanha, para citar os mais emblemáticos – quanto a de países de “renda média” – Brasil, México, Peru e Índia são exemplos aqui - expôs não apenas uma insuficiência das mesmas, mas um processo de destruição de capacidades estatais (<https://www.movehub.com/blog/best-and-worst-covid-responses/>).

Essa bifurcação é um fenômeno surpreendente cuja compreensão é central para qualquer esforço de diagnóstico e prescrições no campo das interligações entre construção ou reconstrução de capacidades estatais, provimento de segurança econômica e conquista de legitimidade democrática. Aqui as duas dimensões acima citadas, arquitetura financeira e coalizões políticas a embasá-las, reaparecem com sentido muito concreto. Sua incorporação na matriz teórica do projeto é condição necessária para a compreensão das divergências nas respectivas respostas nacionais à crise.

Desse ponto de vista, a “arquitetura financeira” deve ser vista, na realidade, como uma dimensão “macrofinanceira” pois envolve, como protagonistas, dois agentes e duas dimensões cruciais onde as variáveis macroeconômicas e financeiras se entrelaçam: os agentes são bancos centrais e tesouros⁴. As dimensões são monetária-financeira: juros/provimento de liquidez e financiamento e, fiscal: gastos/tributação⁵.

Do ponto de vista teórico-conceitual, a crise financeira de 2008-2009 nos EUA e na União Europeia⁶ e, de forma ainda mais pungente, a crise em curso deflagrada pelo COVID-19, puseram em questão toda uma série de “mitos” acerca dos limites da arquitetura financeira (ou das capacidades estatais existentes) disponível aos bancos centrais e tesouros contemporâneos (Tooze: 2018, Burlamaqui e Torres 2020). Tais mitos podem ser resumidos em duas proposições centrais: 1) Estados Nacionais tem as mesmas restrições orçamentárias que todos os demais

⁴ E aqui se abre espaço para uma ponte com a seção anterior (seção 1). A questão da operacionalização das capacidades estatais deve necessariamente passar pela discussão do grau de insulamento da burocracia em questão em relação às pressões políticas. Os EUA provêm um exemplo cristalino dessa tensão. O Estado Norte-americano revelou-se, simultaneamente, o caso mais bem sucedido de intervenção do Banco Central (o FED) para o provimento de liquidez em escala global, e assim fazendo conter situações de instabilidade financeira, e um dos casos mais mal sucedidos em administrar a pandemia nas suas dimensões de saúde e ordem pública, e mesmo na operacionalização da dimensão fiscal de sua arquitetura (Burlamaqui e Torres; 2020). Uma razão para tal discrepância é o grau de insulamento político do FED (e de bancos centrais de modo geral) vis a vis outras burocracias públicas. O exemplo nos sugere a necessidade de um refinamento da discussão do enraizamento da burocracia (o “embeddedness”). Trata-se investigar a funcionalidade não só o seu grau, mas o desenho político dessa inserção.

⁵ Envolve, como co-protagonistas, outras instituições como bancos públicos, agências regulatórias, tribunais de contas e, não menos importante, autorizações do Congresso Nacional.

⁶ Na União Europeia 2008-2013, e na maior parte da Ásia apenas um “dente” em 2009 (Tooze: 2018).

agentes no sistema econômico. Isto é, seu gasto é limitado pelo o seu “ganho”, no caso, sua capacidade fiscal (arrecadação e endividamento). 2) A dívida pública é um “mal necessário” que deve ser minimizado, dado que põe em risco a solvência financeira do Estado, sacrifica as gerações futuras, e inexoravelmente deflagra processos inflacionários (cf. Reinhart and Rogoff: 2011 para uma defesa dessas proposições, e Blyth: 2013, e Kelton: 2020 para críticas detalhadas das mesmas).

Os trilhões de dólares injetados nas economias pelos bancos centrais e tesouros do G20 nas duas crises, em simultâneo a reduções significativas nas respectivas taxas de juros⁷ e à virtual inexistência de processos inflacionários nesses mesmos países⁸, criando as condições e o espaço para as recuperações das economias afetadas, são fatos irreconciliáveis com as proposições da teoria econômica convencionalmente aceita, até muito recentemente, pela maior parte dos economistas e policy-makers no Ocidente.⁹

A reconciliação desses fatos com uma moldura teórico-conceitual foi provida por um arcabouço teórico com raízes em Knapp, Innes, Keynes, Lerner, Minsky, mas que só recentemente foi, de fato, desenvolvido: a “Modern Money Theory” ou “MMT” (Keynes: 1930. Minsky: 1982, 1986, Wray: 1998, Mitchell, W, Wray, R and Watts, W: 2019, Lara Resende:2020, Kelton: 2020, Tcherneva: 2020).

Suas proposições fundamentais podem ser resumidas como segue:

- Os bancos centrais modernos – que emitem sua moeda por meio eletrônico e, via reservas criadas e creditadas aos demais bancos, ampliam a capacidade desses agentes emprestarem - tem um poder ilimitado de criação de liquidez e ampliação do crédito. Isso implica dizer que Estados com moeda soberana, ao contrário de todos os demais agentes na economia, não tem restrição orçamentária¹⁰. Produzem a moeda na qual gastam e saldaram seus compromissos.

- Aceitar essa descrição de como operam os Bancos Centrais implica afirmar que o Estado pode se financiar sem ter que arrecadar primeiro para “pagar suas contas”: repetindo, ele cria a moeda na qual gasta (e, eventualmente se endivida domesticamente). Por que teria que arrecadá-la *primeiro* para se financiar e *poder gastar*?

- Nessa perspectiva, impostos são o veículo pelo qual o Estado impõe a aceitação da moeda que emitem, na medida em que geram compulsoriamente a demanda pela mesma ao obrigarem a todos os “devedores de impostos” a utilizá-la para salvar suas dívidas tributárias. (Mitchell, W, Wray, R and Watts, W: 2019). São também um importantíssimo mecanismo de transferência e redistribuição (progressiva ou regressiva) de renda e riqueza, mas não a fonte dos recursos necessários para financiar despesas de Estados que emitem moeda soberana.

- Ao partirmos dessa premissa inicialmente contra intuitiva, mas facilmente observável pelo volume de recursos instantaneamente criados pelos bancos centrais para prover liquidez aos demais agentes no enfrentamento dessa crise (e em escala maior do que o fizeram em 2008-2009) , abrimos uma “janela” totalmente distinta da convencionalmente utilizada¹¹ para discutirmos as possibilidades de uma arquitetura financeira adequada para enfrentar as questões da construção e reconstrução de capacidades estatais de modo a mitigar os efeitos da atual pandemia .

⁷ A maior parte das quais está em terreno negativo no momento.

⁸ O que se vê são processos deflacionários .

⁹ E ensinados na imensa maioria dos cursos de economia, tanto no nível de graduação, quanto nos programas de pós-graduação.

¹⁰ Ou melhor, tem as restrições que escolhem ter e que se expressam por meio de leis criadas e votadas pelo congresso, mas que podem, obviamente, ser mudadas – como estão sendo aqui no Brasil (Os diversos “rounds” de flexibilização do teto de gastos são apenas um exemplo do que é possível fazer quando há vontade política - ou pressões políticas – para fazê-lo).

¹¹ A perspectiva convencional – ensinada nos livros-texto de economia é a da “economia da dona de casa” que tem que gastar com base na renda auferida, a qual é exógenamente determinada.

▪ Nessa moldura, o banco central pode financiar diretamente o tesouro, e injetar liquidez no sistema financeiro privado, sem precisar “se endividar” junto ao público. O resultado é uma ampliação do balanço do BC, mas no limite, trata-se de uma operação contábil¹². Se há uma lei impedindo isso, e obrigando o tesouro a se endividar com o setor privado, isso é um limite auto imposto pelo congresso e não uma cláusula férrea ou uma “lei” econômica. Isto é, pode ser modificada se as coalizões políticas apropriadas estiverem no poder.

▪ Bancos públicos de desenvolvimento tem significativo poder de gasto e financiamento de longo prazo, os quais não são contabilizados como “endividamento público”. São, portanto, co-protagonistas de uma arquitetura financeira com alto grau de flexibilidade e eficiência potencial¹³

▪ Um ponto a ressaltar aqui é justamente a respeito dos limites do endividamento público. Vivemos numa era de taxas de juros nulas ou negativas e ausência de inflação. The “Land of Free Money” foi a capa da Economist da edição de 25 de julho do corrente¹⁴. Em circunstâncias como essas os limites ao endividamento público se tornam muito mais flexíveis, como vem afirmando economistas nada heterodoxos como Olivier Blanchard, Larry Summers e Jason Furnam (Blanchard: 2019, Furnam and Summers: 2019).

▪ Por fim, cabe salientar que qualquer dívida tem por contrapartida um crédito. Passivos são contrapartidas de ativos. Assim, a “dívida pública” nada mais é que “crédito privado”¹⁵, e não um “buraco negro”. Se a “dívida” fosse substancialmente reduzida, ou completamente liquidada, um instrumento importante de regulação de liquidez pelo banco central deixaria de existir, o “crédito privado” com o poder público desapareceria e os seus beneficiários (os “mercados” e nós mesmos) começaríamos a ter problemas.

Adicionalmente, e para fins de ilustração empírica, no momento (2020), a dívida pública norte-americana é cerca de 107% do PIB, a britânica passa de 85%, a italiana – que não emite moeda soberana – é de 134% e a Japonesa ultrapassa 230%¹⁶. Nenhuma dessas economias está à beira de um “precipício fiscal”, e seus tesouros – ou seus credores - não cogitam da possibilidade de um “calote”¹⁷.

Em suma, as questões sobre “como financiar” envolvem bem mais do que um “espaço fiscal dado” e sua relação com a carga tributária. A arquitetura financeira se flexibilizou significativamente, assim como a compreensão de sua lógica de funcionamento por parte dos bancos centrais e tesouros¹⁸. A “questão da dívida” deve ser tratada como um problema de como

¹² Isso, na prática, está ocorrendo, como o fez na crise de 2008-9. Os bancos centrais compram títulos de dívida emitidos pelo tesouro e por instituições financeiras e não financeiras privadas e, ao fazê-lo, equipam os tesouros com capacidade de gasto, dão liquidez às instituições financeiras privadas equipando-as para ampliar seu crédito, e evitam a insolvência de corporações privadas. No jargão técnico, e propositalmente impenetrável utilizado nas suas comunicações, essas operações financeiras orquestradas pelos bancos centrais são chamadas de “quantitative easing” ou “QE”.

¹³ Se essa “peça-chave” da arquitetura financeira não é utilizada – caso do BNDES no Brasil de hoje, por contraste ao seu papel na mitigação dos efeitos da crise de 2008 – isso se deve à ideologia econômica da coalizão política no poder; o que ilustra cristalinamente a premissa de fundo do presente marco teórico.

¹⁴ A chamada de capa era “Free money: When government spending knows no limits”

¹⁵ E se assim fosse nomeada talvez os mal-entendidos fossem menores.

¹⁶ <https://tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp>

<https://tradingeconomics.com/japan/government-debt-to-gdp>

¹⁷ Aqui, vale notar que a soberania monetária do Brasil é superior à italiana, dado que emitimos o Real, que controlamos enquanto a Itália – e todos os membros da União Europeia – usam o Euro que é emitido pelo Banco Central Europeu.

¹⁸ O Brasil representa, nesse sentido, um caso à parte onde a atual equipe econômica liderada por Paulo Guedes se aferra ao ultrapassado conceito de “espaço fiscal dado” e ao receituário das políticas de austeridade como única forma de preservá-lo. É óbvio que ambos constituem uma via direta de inviabilização tanto da reconstrução de capacidades estatais, quanto da implementação de políticas públicas de fomento à uma recuperação econômica robusta. As tensões, crescentes entre Guedes e o ministro da infraestrutura, Rogério

reestruturá-la e estabilizar seu crescimento no tempo. Isso envolve operações de bancos centrais, condições de endividamento e prazos de maturação; e exige juros baixos¹⁹. Envolve também tesouros nacionais e programas de estímulo via gasto público na criação de empregos e em investimentos estratégicos para o “pós-COVID”.

Nesse sentido há, na arquitetura financeira, pelo menos quatro dimensões onde a dimensão fiscal é crítica: 1) a restauração da confiança empresarial de modo a reverter expectativas levando à decisões de gasto privado que geram emprego e renda, os quais tem efeito imediato nos fluxos de caixa de empresas e famílias, 2) a recuperação de receitas fiscais de estados locais e municípios, os quais não criam moeda e dependem de receita fiscal – ou repasses do tesouro - para se financiarem, 3) o auxílio, via retomada da atividade econômica, à recuperação e reestruturação de empresas viáveis, ainda que endividadas, e 4) o estabelecimento das condições para que a recuperação seja seguida de uma expansão econômica sustentada, de modo a prover a capacidade produtiva necessária para absorver o “oceano” de liquidez criado pelos bancos centrais, e assim evitando pressões inflacionárias em momento futuro.

A estruturação de um “pacote fiscal”, e de um desenho financeiro capaz de atendê-las não é de uma tarefa simples – tanto técnica quanto, especialmente, do ponto de vista político. É um esforço que requer uma sintonia fina entre bancos centrais, tesouros e instituições financeiras públicas e privadas, mudanças regulatórias e inovações institucionais capazes produzir tanto a readaptação de capacidades estatais existentes, e sua renovação (no sentido apontado por Kattel e Mazzucato: 2020). Assim, as tarefas de estruturar a recuperação econômica e recapacitar o estado devem ser pensadas como sincrônicas, e as condições necessárias para tal são a existência de uma arquitetura financeira, já em pleno processo de construção em diversos países tanto “maduros” quanto “emergentes”, uma estratégia clara sobre como operacionalizá-la para atender atividades e “missões” críticas, e coalizões políticas, no poder, capazes de executá-la.

2.3. Desmonte de políticas e resistência burocrática

Parte do debate contemporâneo sobre a relação política versus burocracia tem focado na ascensão de líderes populistas e sua tentativa de burlarem e politizar a administração pública. Burlar, pois, falta expertise na condução do Estado e de sua burocracia; politizar porque os servidores herdados dos governos anteriores pertenceriam, de acordo com os novos líderes, a um sistema “corrupto”, portanto, precisariam ser marginalizados ou substituídos (Peters, Pierre, 2019); e implementar uma agenda baseada em cortes de gastos estatais visando reduzir o tamanho da máquina pública, desmantelando uma série de políticas públicas existentes.

Os conceitos de desmonte de políticas públicas e resistência burocrática aparecem pareados nessa discussão, pois é suposto que áreas de políticas públicas onde exista desmonte atraia a atenção de burocratas a fim de resistirem a esse desmantelamento. Desse modo, discutiremos os conceitos de desmonte de políticas públicas e resistência burocrática.

2.3.1 Desmonte de políticas públicas

Os processos de desmonte de programas e ações governamentais estão associados a uma redução de política existentes, envolvendo padrões específicos de transformação política e institucional. O desmonte de políticas é concebido como um tipo particular de mudança institucional caracterizada pelo compromisso político de um governo em um determinado campo de política pública (Bauer, Knill, 2014: 30)

Marinho, tem por trás tanto entendimentos distintos sobre a flexibilidade da arquitetura financeira existente no país, quanto coalizões políticas diversas. Uma dessas coalizões terá que ceder.

¹⁹ Mais precisamente, juros menores do que a taxa de crescimento da economia ao longo do tempo.

Como aponta Bauer et al. (2012:35), o desmonte de políticas públicas pode ser definido como:

(...) uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política.

A análise dos movimentos de interrupção ou desmonte de políticas públicas tem como ponto de partida um diálogo entre as abordagens institucionalistas dos processos de transformação da ação governamental e teorizações sobre as preferências e estratégias dos atores políticos (Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Héritier, 2012).

É importante destacar que a emergência do policy dismantling como um objeto de reflexão ganhou força, nos anos 1990, com o enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social e, sobretudo, com o aprofundamento das políticas de austeridade implementadas em diferentes partes do mundo nos anos 2000, alcançando uma maior intensidade com a crise de 2008.

É possível encontrar na literatura neoinstitucionalista de mudanças institucionais graduais (Mahoney, Thelen, 2009) lacunas importantes no sentido de explicar por que determinados atores passam a se engajar, a partir de um determinado momento, em processos de desmonte de políticas públicas que podem ser, inclusive, politicamente custosos, e quais os efeitos gerados pelas dinâmicas do policy dismantling não apenas no que diz respeito aos beneficiários dos diferentes instrumentos de política pública, mas na conformação do sistema político de modo geral.

Transformações nas orientações políticas gerais adotadas pelos governos, pressões supranacionais, reestruturações do sistema político, ascensão de novas coalizões de atores, dinâmicas de fragilização das instituições democráticas, entre outros fatores estão presentes nos processos de desmonte das políticas públicas (Bauer et al, 2012). No entanto, é preciso levar em conta uma série de elementos contextuais e institucionais, de forma a explicar os distintos alinhamentos capazes de legitimar e possibilitar o desmonte dos diferentes tipos de políticas (Bauer et al, 2012).

Para avaliar as mudanças promovidas pelo desmonte de políticas públicas Bauer et al. (2012) propõe os seguintes níveis constitutivos do conceito. Uma sistematização gráfica é oferecida no quadro 1.

- Por *densidade das políticas* (Bauer et al, 2012; Bauer, Knill, 2014) referem-se à extensão que uma determinada área de política é tratada pelo governo, buscando avaliar a amplitude e diferenciação da atividade legislativa em torno das políticas públicas. Para essa dimensão do conceito são sugeridos dois indicadores:

- número de políticas.
- número de instrumentos de políticas públicas que são utilizados nessas políticas.

- A dimensão de *intensidade da política* mede o relativo rigor das políticas, desse modo, uma diminuição de intensidade indica que o governo está intervindo com menos ênfase em uma determinada área normalmente associada como resultado da aplicação de estratégias de desmantelamento de políticas. Para medir as mudanças na intensidade da política os autores propõem dois indicadores.

- A intensidade substancial diz respeito ao nível e ao escopo da intervenção governamental sobre uma determinada área de política pública. O nível refere-se à definição de determinados instrumentos de política, como níveis de benefícios em relação a certa política social, por exemplo. Bauer e Knill (2014, p. 33) alertam que a medição da intensidade substancial

pode variar de acordo com a natureza da área de política em análise, citando como exemplo a redução de alíquotas de impostos pode significar um desmonte de políticas públicas, assim como o enfraquecimento de padrões de emissão de poluentes também pode significar desmonte de políticas ambientais. Quanto ao escopo da política, ele tende a diminuir em conjunto com a redução no número de casos ou grupos alvos de determinadas políticas, desse modo, estando diretamente relacionado com o nível das políticas.

○ O segundo indicador da dimensão intensidade das políticas públicas é a intensidade formal que analisa as capacidades administrativas e os procedimentos administrativos empregados na implementação da política. Nesse sentido, uma queda nos recursos financeiros, número de pessoal administrativo e recursos organizacionais das autoridades administrativas responsáveis pela implementação das políticas indicam que o governo aceita tacitamente déficits no monitoramento e na aplicação de requisitos da intensidade substancial das políticas (Bauer, Knill, 2014: 33-34).

Quadro 1. Decomposição conceitual do conceito de desmonte de políticas

Dimensão	Manifestação empírica	
Densidade das políticas	Densidade das políticas	Mudança no número de políticas em determinado setor no tempo
	Densidade dos instrumentos	Mudança no número de instrumentos de políticas em determinado setor no tempo
Intensidade das políticas	Substancial	Nível de taxas e padrões Escopo da política
	Formal	Número de mudanças nas capacidades administrativas e procedimentais (recursos, orçamento, pessoal)

Fonte: Bauer et al. (2012:36)

Nessa direção, autores como Bauer et al. (2012), Jordan et al. (2013) e Jordana (2014), vêm propondo uma nova tipologia de análise para compreender esses efeitos de desmantelamento de programas governamentais. Os autores chamam atenção para o fato de que diferentes tipos de políticas públicas apresentam custos políticos distintos de desmantelamento, podendo gerar maior ou menor resistências ou reações. Assim, o trade-off entre custos políticos a serem enfrentados com o desmanche e eventuais benefícios gerados com essas iniciativas, passam a ser objeto do cálculo estratégico dos policy makers responsáveis pela manutenção e/ou extinção dos programas em apreço, cujo entendimento ad hoc pelos analistas poderia ser enquadrado em um ou mais tipos que caracterizam o processo de policy dismantling:

(a) o desmantelamento por default, marcado por uma ausência formal de tomada de decisão, baixa visibilidade e efetiva redução do nível de atividades e/ou serviços prestados pela política, buscando contornar os eventuais custos negativos gerados pela ação, comprometendo menos os gestores responsáveis pela decisão;

(b) o desmantelamento por mudança de área, consistindo numa decisão formal com baixa visibilidade, mas deslocando a arena na qual a política estava associada, minimizando dessa

forma os possíveis custos negativos aos gestores das instâncias aonde o programa governamental estivera originalmente vinculado;

(c) o desmantelamento simbólico prevalece nas situações onde há benefícios potencialmente identificados com o desmonte da política, mas cuja efetiva desestruturação enfrenta fortes constrangimentos institucionais, impedindo uma tomada de decisão mais efetiva;

(d) o desmantelamento por convicção ou ativo, particularmente marcado pela ação explícita e determinada de policy makers engajados na redução, suspensão e/ou extinção dos instrumentos de política pública, assumindo abertamente os custos ou benefícios dessa decisão, superando eventuais constrangimentos institucionais, estimulados por razões políticas ou eleitorais, ou mesmo ideológicas (Bauer et al., 2012).

A abordagem do “policy dismantling” pode ser útil para melhor qualificar os processos de desestruturação de capacidades estatais associadas à guinadas ideológicas nos governos e aos regimes de austeridade fiscal, não somente para uma compreensão mais abrangente dos motivos que levaram à essas decisões de desmonte e seus efeitos, mas também para uma reflexão mais acurada sobre os processos de resiliência burocrática e de possíveis reconstruções de capacidades estatais à luz desses “momentos críticos” que caracterizam determinadas trajetórias institucionais.

2.3.2 Resistência burocrática

A experiência internacional tem ajudado a consolidar as predições teóricas da literatura de que a ascensão de lideranças populistas tem aumentado as tentativas de minar o pluralismo no interior da administração pública. Diante disso, burocratas têm levantado resistência contra tentativas de cerceamento do Estado e o desmonte de políticas. O conceito de resistência burocrática foca na burocracia como opositora das de tais ações pelo Poder Executivo. Casos como o do primeiro ministro Viktor Orbán, na Hungria, e do presidente Donald Trump, nos EUA, e de Jair Bolsonaro, no Brasil, indicam suas constantes interferências nas normas de funcionamento da burocracia, remoção de servidores de suas funções e alijamento de instituições burocráticas de processos decisórios (Ingber, 2019). É contra essas interferências no funcionamento da burocracia que os servidores públicos têm levantado sua resistência na atualidade.

Diante desse cenário mundial (Cas Mudde, 2004; Norris, Inglehart, 2019), as teorias sobre o funcionamento da administração pública passaram a enfatizar mecanismos de resistência burocrática, ou mesmo ações dos funcionários públicos para preservarem o status quo de funcionamento da burocracia e do Estado.

The phrase “bureaucratic resistance” is typically employed to describe a unidirectional activity — “resistance” — from one clearly defined group - the “bureaucracy,” or perhaps the “career bureaucracy”- as against another - the President or political leadership (Ingber, 2018, p. 155).

Outra definição nesse sentido usa um termo mais ativo - ações subversivas - para caracterizar esses atos de resistência, desse modo:

Subversive action is defined as secret political actions against institutional rules, norms, and practices by ignoring, violating, or seeking to change them, or trying to preserve stability by secretly resisting or undermining activities or initiatives, which are perceived as threats to existing institutions (Olsson, 2016, p. 40).

A perspectiva levantada por Olsson, embora seja mais difícil de executar junto ao funcionamento da burocracia estatal, tem encontrado adeptos na administração pública estadunidense. Em artigo anônimo publicado pelo New York Times, um funcionário do alto escalão da burocracia estadunidense afirmou: “The dilemma is that many of the senior officials in his own administration are working diligently from within to frustrate parts of his agenda and his worst inclinations” (New York Times, 2018).

Conceito análogo ao de Olsson (2016) é o de ativismo burocrático (Abbers, 2019), o qual explora como servidores públicos comportam-se como ativistas de movimentos sociais ou coalizões de defesa buscando contemplar suas causas e afetando significativamente o desenho das políticas públicas.

No entanto, a discussão sobre resistência burocrática tem enfatizado o lado mais “neutro” dessa discussão. Ingber (2018, p. 165) utiliza o conceito de neutral friction, que diz respeito à existência de forças dentro do Poder Executivo - a burocracia - que operam para restringir as mudanças. Os obstáculos práticos de fazer mover as engrenagens da organização governamental impedem mudanças bruscas no funcionamento da administração pública, assim como a continuidade dos atores burocráticos trabalhando nas mesmas pastas e questões de uma administração para outra promove a inércia burocrática. O moderno serviço público em sua constituição como instituição de Estado é resiliente a mudanças promovidas por lideranças eleitas democraticamente. Mudar o status quo exige muito mais esforço do que permitir a continuidade do funcionamento burocrático.

O nível de abstração teórica que cerca o conceito de resistência burocrática é alto, sendo necessário desagrega-lo a fim de entender seu funcionamento e operacionalizá-lo para fins de uma pesquisa empírica. Afim de decompô-lo é necessário descobrir a finalidade da resistência por parte da burocracia, buscando responder as seguintes questões: quem são os atores envolvidos; quais atitudes foram tomadas; qual instrumento de resistência foi empregado; qual o propósito subjacente à ação de resistência e; sobre quais autoridades (se existir) os burocratas atuaram?

A definição do propósito da resistência burocrática pode assumir uma diversidade de significados, dos mais cotidianos aos mais abstratos quanto à materialidade do trabalho burocrático. O propósito da resistência burocrática denota a intenção subjacente à ação do servidor, ou seu coletivo, em relação a um tópico específico junto ao Poder Executivo, o qual atua como um principal, delegando ações para a burocracia (Brehm, Gates, 1999). Abaixo, listamos algumas motivações, inspiradas em Ingber (2018), que podem desencadear a resistência burocrática em relação às lideranças do Poder Executivo.

- Political bias: diferenças ideológicas entre a burocracia e o governo tem sido usadas para explicar a politização da burocracia e sua resistência aos atos administrativos do Poder Executivo. Quando as diferenças ideológicas e a falta de confiança entre governo e administração se acirram as chances de resistência por parte da burocracia tendem a ser maiores. (Aberbach, Rockman, 1976; Peters, Pierre, 2019).

- Tensionamento de normas: atores da burocracia podem resistir se eles perceberem comportamentos não éticos e abusivos dentro do Poder Executivo. Isso pode incluir desperdício e má gestão dos bens públicos, assim como violações de normas que não se configuram como ilegalidades (Ingber, 2018).

- Disputa de evidências: burocratas profissionais possuem suas próprias análises sobre evidências que desafiam as narrativas preferidas dos formuladores de políticas, podendo levá-los a recusarem alterar conclusões ou fornecer evidências para apoiar decisões políticas específicas já anunciadas pelos principais.

- Diferenças de entendimento sobre a política: as divisões internas do Poder Executivo também podem ser inferidas quando os formuladores de políticas não são capazes de obter o apoio burocrático em suas tomadas de decisões, cujo suporte da burocracia é normalmente esperado por meio de relatórios, declarações juramentadas em litígios, assinatura de notas à imprensa ou declarações públicas. O que pode parecer um desacordo político para observadores externos pode ser uma combinação de outras formas de resistência, incluindo o atrito neutro (resistência passiva dos servidores)

- Abuso e ilegalidade: violações da ética e das normas de funcionamento do Poder Executivo, com alegações de ilegalidade, são razões para desencadear uma série de manifestações de resistência burocrática no interior do serviço público.

Diferentes atores terão níveis heterogêneos de autoridade, seja pelo seu local dentro da estrutura burocrática do Estado ou pelas suas habilidades específicas, vínculos profissionais e expertise em gerenciar os códigos internos ao funcionamento do Estado. Essa diversidade implica no emprego de diferentes estratégias e instrumentos de resistência, que podem ser ativos ou passivos dependendo do tipo de ação. Diante disso é necessário mobilizarmos categorias que possam servir de leito para a inserção de achados e hipóteses a fim de testar o conceito na realidade efetiva das coisas.

O conceito de resistência burocrática pode ser decomposto em três atributos mutuamente excludentes:

- Ações neutras: restringem toda a ação burocrática de mudança, independente do conteúdo (Ingber, 2018, 144).

- Ações subversivas: ações que buscam frustrar as ações dos principais políticos (Olsson, 2016, p. 40).

- Ações “militantes”: ações propositais baseadas na consecução de causas no interior da administração pública (Abbers, 2020, p. 24).

Essas ações podem assumir dois tipos, passivo ou ativo. Ações neutras tendem a ser passivas, pois não exigem um posicionamento explícito do servidor sobre o tópico, apenas a interpretação de seu regimento de trabalho. Ações militantes demandam envolvimento do burocrata com uma causa dentro da administração pública. Por último, as ações subversivas podem ser tanto passivas quanto ativas, pois o burocrata pode agir subversivamente apenas seguindo o regimento de sua carreira ou órgão de trabalho, enquanto outras ações demandam atividade a fim de promover o barramento da agenda da liderança política.

Seguindo Ingber (2018, p. 205-206) podemos propor a hipótese de que existe uma relação inversamente proporcional entre os tipos de ações de resistência e a agressividade do instrumento que pode ser usado para realizar a resistência. Quanto mais atividade da burocracia é demandada para resistir, menor o seu poder de ação. Os instrumentos da ação de resistência utilizados pelos burocratas em seu trabalho são as manifestações observáveis do conceito de resistência.

Exemplos extremos de manifestações observáveis são a recusa em obedecer a ordens diretas e os vazamentos, os quais demandam uma resistência ativa da burocracia, sendo mais difíceis de serem realizadas. De outro lado, instrumentos de resistência passiva são mais fáceis de serem efetivados, pois apoiam-se na inércia do funcionamento da burocracia ou apenas o cumprimento de regras.

As observações aqui apresentadas sobre os conceitos de desmonte de políticas e resistência burocrática procuraram enfatizar características para sua aplicação empírica.

A definição conceitual de desmonte de políticas públicas, tal como já alertado pela literatura, deve atentar para a especificidade de cada área de política pública, buscando incluir ao nível indicador do conceito características que denotem a perspectiva de redução de políticas, instrumentos de políticas e capacidade estatal necessária para a implementação de políticas públicas. Os tipos de desmonte listados acima podem aparecer em conjunto nas diferentes áreas de políticas analisadas, cabendo à pesquisa determinar de maneira precisa os elementos que unem esses diferentes tipos de mudança institucional.

Quanto ao conceito de resistência burocrática, a ênfase sobre os três tipos de resistência enfatiza a variedade de ações que podem ocorrer no interior da administração pública. Quanto às

manifestações observáveis, o que estamos chamando de instrumentos de resistência, vai depender das características das organizações e do tipo de política a ser analisada.

É importante ponderar o poder de resistência da burocracia entendendo que as frustrações presidenciais com a burocracia podem ser menos devido à resistência burocrática do que a inércia inerente ao funcionamento da administração pública, ou aos recursos limitados dos órgãos e agências do Poder Executivo federal, ou ainda devido às expectativas irrealistas dos presidentes acerca do funcionamento do Estado (White, 2018, p. 8).

Um segundo ponto a ser levantado é que a literatura enfatiza pouco, ou quase nada, o papel do Poder Judiciário contra ou a favor à resistência burocrática, sendo um campo a ser analisado com mais rigor nas pesquisas a serem empreendidas, inclusive com categorias que possam não ter sido contempladas nesta revisão.

Por último, as condições políticas e conjunturais que servem de ambiente para a efetivação da resistência devem ser levadas em consideração nas análises, a fim de entender as interpretações normativas que cercam as práticas de resistência burocrática.

2.4. Capacitações dinâmicas para políticas orientadas por missões

Para Kattel e Mazzucato (2018), as políticas orientadas por missões visam problemas concretos criando condições para novos mercados (e não apenas corrigir suas falhas) por meio de ações de caráter sistêmico que se valem do conhecimento de fronteira para atingir objetivos específicos.

Como se percebe, tal tipo de política pública exigem condições políticas específicas no sentido de provê-las de bases de aceitação socioeconômica e legitimidade política. Da mesma maneira, as políticas orientadas por missões exigem novas capacidades do Estado e de sua burocracia para desenvolvê-las, implementá-las e avaliá-las de forma adequada. Vimos que a literatura corrente sobre capacidade estatal volta-se, sobretudo, às dimensões weberianas das burocracias públicas e suas conexões com a sociedade (Evans, 1995). Contudo pressupõe-se que, se necessários, tais atributos são insuficientes para o desenvolvimento, execução e avaliação de políticas voltadas à colaboração entre o Estado e empresas privadas visando a mudança estrutural e o crescimento da produtividade no século XXI (Rodrik, 2004). Embora haja uma abundante literatura sobre capacidades dinâmicas no nível da empresa, pouca atenção tem sido dada ao seu equivalente no setor público. Nesse sentido, capacidades de aprendizado, adaptação, experimentação, coordenação e formação de redes com parceiros privados vêm à tona.

Ao preocupar-se com a gerência estratégica (strategic management), Teece (2009) verificou que as empresas que quisessem manter-se na liderança do horizonte competitivo de seu negócio (business landscape) precisavam possuir uma capacitação dinâmica que assegurasse a capacidade de permanentemente sentir, avaliar, reconfigurar-se, ter capacidade de redefinir suas fronteiras, de propor novos modelos de negócio para novos produtos, enfim, de manter-se permanentemente na liderança.²⁰

Apesar de ter sido pensado para o ambiente empresarial,²¹ o conceito de capacitações dinâmicas pode ser aplicado no âmbito das organizações do setor público, especialmente no caso da formulação de políticas em contexto de incerteza. Desta forma, como advertem e propõem

²⁰ “The term “dynamic” refers to the shifting character of the environment; certain strategic responses are required when time to-market and timing is critical, the pace of innovation accelerating, and the nature of future competition and markets difficult to determine. The term “capabilities” emphasizes the key role of strategic management in appropriately adapting, integrating, and re-configuring internal and external organizational skills, resources, and functional competencies toward changing environment” (Teece and Pisano, 2009).

²¹ Piening, E.P. Dynamic Capabilities in Public Organizations. A literature review and research agenda, *Public Management Review*, 15:2, 209-245, DOI: 10.1080/14719037.2012.708358

Mazzucato e Kattel (2018), haveria que, de um lado, distinguir duas tradições teóricas, e de outro, propor uma nova síntese entre elas: a tradição Schumpeteriana das capacitações dinâmicas, e a tradição Weberiana da política pública que discute as capacidades estatais. Esta nova síntese, segundo os autores, seria fundamental para redefinir as políticas orientadas por missão no século XXI.²²

As raízes e antecedentes, ou alicerces teóricos, que sustentam a perspectiva das capacitações dinâmicas, fazem parte da literatura institucionalista e evolucionária que trata das organizações, inseridas num contexto no qual a mudança, e não o equilíbrio, é o suposto fundacional.

A coordenação/governança no plano das organizações e os processos de *decision making* (Simon,1993) são o primeiro elemento a ser considerado na literatura das organizações. Essa questão é tão ou mais relevante quando se constata, no caso das instituições do setor público brasileiro, que estas estão obrigadas à formulação de um plano anual estratégico (processo bottom-up), submetido a processos decisórios de responsabilidade da administração superior (top down)²³, que define, ao final do processo, quais serão as prioridades. Sugerimos que, na perspectiva das capacitações dinâmicas, a coordenação/ governança no processo de definição estratégica depende da capacidade de sentir (*sensing*), avaliar (*sizing*), reconfigurar (*reconfigure*) e de enfrentar as ameaças e oportunidades do meio ambiente em mudança, ou dito de outra forma, depende da existência de capacitações dinâmicas, e não apenas de capacidades estáticas.

Na realidade, o principal antecedente e alicerce da perspectiva das capacitações dinâmicas provêm das contribuições que definem a firma (ou as organizações) como uma coleção única de recursos produtivos (Penrose. 1995). Desde logo, a heterogeneidade dos recursos²⁴ é a base das vantagens competitivas sustentáveis, essencial para a perspectiva das capacitações dinâmicas – como as firmas (e as organizações) desenvolvem suas vantagens competitivas (ou institucionais) e como mantêm essas vantagens.

Como se sabe, na tradição Penrosiana, não são os recursos que importam, mas a capacidade de extrair deles o seu potencial, atribuição dos dirigentes das organizações. Na medida em que existem recursos ociosos que podem ser mobilizados para produzir capacitações dinâmicas, a firma/organização reconhece as oportunidades do ambiente em mudança a partir dos recursos produtivos de que dispõe. A radicalização que se opera na perspectiva das capacitações dinâmicas é que a introdução de inovações reconfigura o próprio mercado/ambiente institucional, ou seja, a firma/organização não apenas vê o ambiente institucional a partir de suas capacitações, mas as capacitações dinâmicas podem transformar o próprio ambiente, a partir da introdução de inovações e de novos modelos de operacionalização.

Os recursos das firmas/organizações, como é bem sabido, se transformam ao longo do tempo. As firmas/organizações possuem capacidades (*skills*) que operam através de suas rotinas organizacionais (Nelson & Winter, 2005). As rotinas de caráter gerencial definem as organizações, como a sua genética, mas as rotinas podem apresentar um caráter evolucionário e disruptivo, o que é menos contemplado pelos estudiosos do tema.

²² "MOP that can tackle "grand societal challenges," and our knowledge gaps in designing and implementing such innovation policies. We identify the concept and practice of dynamic capabilities in the public sector as perhaps the key missing element in the search for the new generation of innovation policies". (Mazzucato e Kattel 2018)

²³ A Lei das Estatais de número 13.303 define em seu artigo 23 a necessidade de reformulação anual da estratégia de longo prazo da organização, e o seu plano de negócios atual, a partir da avaliação de riscos e oportunidades num horizonte de cinco anos. Esta lei confere aos conselhos de administração das estatais a sua aprovação, sujeita a multas e penalidades.

²⁴ Peteraf em *Unrevealing the Resource Based Tangle*, em resposta a Nicolai Foss, assinala que a heterogeneidade dos recursos é a questão central que diferencia as firmas e que por tanto é a base da competitividade sustentável.

Heurísticas bem-sucedidas e rotinas de busca e seleção de novas oportunidades (lucrativas no caso das firmas), de novas necessidades e de novos horizontes, não são mais capacidades (skills) mas sim capacitações (capabilities) - "arranjos rotineiros para produzir inovações e soluções de problemas" (Nelson & Winter, 2005, pp. 200). A noção de rotinas organizacionais, e mais especialmente as rotinas de busca e seleção de oportunidades, introduzem o elemento disruptivo, fundamento das capacitações dinâmicas. As rotinas são difíceis de replicar, fazem parte daquele repertório que não pode ser comprado nem vendido, precisa ser construído no interior da organização, depende da combinação única dos recursos produtivos e das rotinas que são estabelecidas ao longo da trajetória da organização. Heurísticas bem-sucedidas não são transportáveis, são contextualizadas.

A síntese pretendida entre a tradição Schumpeteriana e a tradição Weberiana requer, ainda, ter em conta os feedbacks sociais e políticos que se apresentam através das mídias sociais, dos atores e do sistema político (check and balances), e que podem ser considerados como elementos de seleção do ambiente.

"As today's missions are not just about technological solutions but include strong sociopolitical aspects, experimentation capabilities matter perhaps more than before. Equally important are evaluation capabilities that do not rely only on market failure based approaches but can integrate user research, social experiments, and system level".²⁵

A perspectiva orientada por missões ultrapassa a visão das falhas de mercado em muitos aspectos, mas principalmente porque introduz, ao menos, duas questões que não cabem no arcabouço das falhas de mercado: a questão da geração de emprego e da redução das desigualdades.²⁶ Os *drivers* da mudança não são puramente tecnológicos e sim societais. Os desafios e mudanças requeridas pela transformação tecnológica em curso são mais aderentes à formulação de estratégias orientadas por missões. Os desafios e mudanças demandadas pela sociedade requerem a estruturação de consensos, as tecnológicas não necessariamente, porque são passíveis de argumentação por parte da burocracia das organizações.

A aliança entre as duas perspectivas - capacidades estatais e capacitações dinâmicas no setor público - ainda está por ser melhor estudada, e certamente será melhor compreendida à medida em que estudos empíricos lancem luz à proposta teórica.

3. EIXOS TEMÁTICOS

3.1. Meio ambiente e política ambiental

Na primeira parceria estabelecida entre o IPEA e o INCT-PPED para investigação sobre capacidades estatais, a área de política ambiental foi contemplada de forma pontual, por meio da análise comparada do licenciamento de grandes barragens (Fonseca, 2016). Em 2020, renovada a

²⁵ / Um roteiro para as MOPs, inspirado em "A Mission-Oriented UK Industrial Policy (IPC, 2019) poderia ser assim resumido: 1. identificar claramente a direção da mudança tecnológica em curso; 2. pensar na competitividade das empresas, não apenas as vantagens competitivas, mas também ambientais e institucionais; 3. solucionar gargalos e desafios para a mudança que se pretende, tendo em conta encadeamentos a montante e a jusante; 4. apoiar sistematicamente o desenvolvimento da ciência, tecnologia e ter em conta as questões simbólicas das tecnologias, o seu imaginário; 5. investir nas capacidades do setor público, que novas capacidades e capacitações serão necessárias para fazer frente aos grandes desafios da sociedade; 6. conectar os interesses dos stakeholders, mobilizar setores sociais e pensar em como se dará a mudança de comportamento, mobilizar os principais atores em cada caso; 7. incluir a grande reflexão sobre meio ambiente e os ODS como ponto de partida e não de chegada.

²⁶ Neste sentido, uma visão keynesiana, de um lado, e estruturalista, de outro, seriam mais capazes de tratar das questões de emprego e redução das desigualdades. A visão Minskyana, abordada no item 2.2 dos termos de referência responde à viabilidade financeira das estratégias e políticas definidas ou não como missões.

parceria entre o INCT-PPED e o IPEA e redesenhada a pesquisa à luz de novos vetores e da inédita crise sistêmica, adquire centralidade a política ambiental e suas relações com a emergência climática, tendo sido decidida a sua incorporação na pesquisa como um dos eixos temáticos.

3.1.1. Problema/pergunta de pesquisa

As perguntas alinhadas a seguir são norteadores da pesquisa no eixo temático da política ambiental, exemplificando a abordagem do tema segundo os principais conceitos adotados pela pesquisa.

Quais as capacidades estatais cuja construção e fortalecimento são imprescindíveis para o arcabouço institucional responsável pela formulação e implementação de políticas ambientais efetivas e pró-sustentabilidade, alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável / ODS? Quais são as consequências do processo de desmonte da política ambiental no país? Como se caracteriza o processo de desmonte na área ambiental federal e em que medida as capacidades estatais já desenvolvidas na área ambiental no Brasil demonstram resiliência ao desmonte? Considerando-se a centralidade da questão ambiental no processo de desmonte de políticas públicas no atual governo federal, quais os impactos do desmonte da política ambiental nas demais áreas de política, tanto no contexto doméstico quanto no contexto internacional - com especial atenção aos demais eixos temáticos selecionados na pesquisa? Quais as lições aprendidas a partir da pandemia de Covid-19 no Brasil, e os subsídios a serem aportados para a formulação uma estratégia de reconstrução de capacidades estatais na área ambiental? Qual é a coalizão de interesses capaz de apoiar a reconstrução de capacidades estatais no campo ambiental, na perspectiva pró-sustentabilidade?

3.1.2. Objeto da política ambiental

O meio ambiente é a condição material de qualquer possibilidade de desenvolvimento humano (Veiga, 2015). No Brasil, a definição de meio ambiente como objeto da tutela do Estado foi formalizada em 1981²⁷. Na definição do objeto da política ambiental, é determinante a dimensão relacional do conceito jurídico de meio ambiente (Silva, 2009): o objeto de tutela estatal é constituído pelas relações entre bens, atividades humanas, elementos e relações que determinam a qualidade do desenvolvimento da vida em todas as suas formas. A esta definição corresponde uma ampla agenda institucional que, em todo o mundo, expandiu-se continuamente a partir da década de 1960, tanto no Brasil quanto nos demais países (Meadowcroft, 2012).

Assim, os objetos empíricos da pesquisa no campo da política ambiental compõem uma ampla agenda de política, que envolve a criação e a governança de áreas protegidas, a conservação, a proteção e a preservação dos recursos naturais, o controle da poluição e degradação ambiental, os chamados problemas ambientais globais - tais como a conservação da biodiversidade, desertificação, patrimônio genético e mudança climática, padrões de produção e consumo, geração e transmissão de energia, transporte, agricultura e produção de alimentos, proteção dos sistemas ecológicos, geoquímicos e geofísicos responsáveis pela prestação de serviços ecossistêmicos essenciais à vida humana, além estratégias e instrumentos de política (Mazmanian; Kraft, 1999; Vig; Kraft, 2019), atualmente orientados pelos 17 ODS²⁸.

Política ambiental e as demais áreas de política. Esta ampla agenda estabelece laços entre a política ambiental, políticas de desenvolvimento e diversas políticas setoriais, destacando-se os seguintes aspectos (Meadowcroft, 2012): ao determinar as balizas para o manejo e defesa de bens ambientais utilizados como base e recursos para as atividades econômicas, a política ambiental interfere diretamente na política econômica - que, por sua vez, tem papel

²⁷ Lei n. 6938/1981, art. 3º, I, define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”

²⁸ Ver em <https://odsbrasil.gov.br>.

protagonista na aceleração ou redução das pressões ambientais. Processos de inovação tecnológica podem ser promovidos, incentivados ou desconsiderados para responder a desafios ambientais. A conversão de modelos econômicos predatórios para modelos mais sustentáveis e de baixo carbono podem ser priorizadas, incentivadas ou preteridas em estratégias de planejamento, financiamento e na política fiscal. Na perspectiva do setor privado, investimentos privados têm sido cada vez mais pressionados a assumir compromissos da agenda ESG (*environment, social and governance*), de proteção aos bens e serviços ecossistêmicos, assim como instituir mecanismos de proteção contra riscos de eventos relacionados às mudanças climáticas, ao mesmo tempo reconhecendo as oportunidades geradas pelas transformações de redução de carbono nas economias.

Política ambiental e desmonte de políticas. No Brasil, até o final da década de 2000 o sistema nacional de meio ambiente estava em contínuo processo de consolidação e expansão, sendo implementadas políticas de defesa do meio ambiente com surpreendente grau de efetividade em algumas áreas - como no caso da política federal de combate ao desmatamento na Amazônia implementada no período 2004-2012, cujo sucesso recebeu reconhecimento internacional.

Com mais nitidez partir de 2012²⁹, interesses representados no Congresso Nacional passam a promover a fragilização de elementos importantes da arquitetura institucional de defesa do meio ambiente.³⁰ Este processo de instabilização da matriz institucional da defesa do meio ambiente ganha com o governo Bolsonaro novos contornos a partir de 2019, passando a se configurar como projeto de governo para desconstrução das capacidades estatais no campo ambiental e desmonte da política ambiental³¹, compreendendo desestruturação normativa; desestruturação organizacional, inclusive órgãos de transparência e participação, desestruturação orçamentária e fiscalizatória, atingindo a capacidade do exercício do poder de polícia ambiental na esfera federal. Neste quadro, emergem notáveis iniciativas de resistência e resiliência em atores estratégicos tais como a burocracia ambiental, e governos subnacionais, organizações da sociedade civil e setores crescentes do empresariado, iluminando a importância dos recortes de resistência, resiliência e coalizões de interesse para a agenda de pesquisa de política ambiental.

Política ambiental e o COVID-19. A pandemia do COVID-19 é uma consequência direta de relações predatórias entre a espécie humana e os habitats de outras espécies animais,

²⁹ Já antevistas ao final do segundo governo Lula (2007-2010) (ver por exemplo em Valle, 2009),

³⁰ Esta tendência, representada neste período pela chamada bancada ruralista do Congresso Nacional, promoveu exitosamente reforma na legislação florestal, substituído o Código Florestal por normas³⁰ que permitem, por exemplo, a redução de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, além da concessão de indulto a desmatadores. Foi interrompido o processo de criação de novas Unidades de Conservação, promovida a redução de áreas protegidas na Amazônia através de Medidas Provisórias, congelados processos de reconhecimento de terras indígenas e quilombolas, promovida a flexibilizados processos de licenciamento ambiental com gritantes problemas socioambientais, e avançadas propostas para permitir a mineração em terras indígenas e a fragilização do sistema de licenciamento ambiental.

³¹ São exemplos as seguintes iniciativas. A estrutura do Ministério do Meio Ambiente foi desfigurada com a extinção dos setores de mudanças climáticas e educação ambiental, recursos hídricos e florestas públicas, drasticamente diminuída a representação dos setores não governamentais em colegiados tais como o Conselho Nacional de Meio Ambiente / CONAMA e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos / CNRH, extintas a estrutura de governança federal dos recursos hídricos e florestas no MMA e transferidas respectivamente para o Ministério de Desenvolvimento Regional e Ministério da Agricultura, paralisados o Fundo Amazônia e a criação de Unidades de Conservação, esvaziadas as estruturas de controle e fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis / Ibama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade / ICMBio, perseguição a servidores no exercício de registro e infrações, promovida a inércia no exercício do poder de polícia ambiental, sendo ademais estimulados crimes ambientais tais como desmatamento, queimadas, extração ilegal de madeira, garimpo clandestino e ocupação ilegal de terras. Por fim, os acordos da mudança do clima foram atacados e vetada a menção aos ODS no Plano Plurianual / PPA 2020-2023. As iniciativas de desmonte do sistema de licenciamento ambiental tomaram a forma de projeto de lei a serem examinadas no Congresso Nacional.

cujos efeitos nocivos sobre a saúde humana já tinham sido revelados em ocorrências anteriores de propagação na espécie humana de vírus restritos a determinadas espécies animais³².

O enfrentamento do COVID-19 põe questões de política ambiental no centro das estratégias governamentais em todo o mundo, com destaque para o controle mais efetivo da exploração de habitats naturais, o controle do consumo humano de animais silvestres, e a garantia de acesso à água potável a todos os cidadãos, condição primeira para prevenção da doença. Entre os desafios do desenvolvimento pós-pandemia estão as iniciativas de proteção e recuperação de sistemas hidrológicos, o controle efetivo das atividades que os ameaçam, tais como o desmatamento, a operacionalização do direito de acesso universal à água potável, ao esgotamento sanitário e aos demais componentes do saneamento ambiental e o enfrentamento dos eventos extremos associados à emergência climática.

Portanto, neste quadro marcado por diversificada agenda de política e diversos conceitos-chave à disposição de pesquisadores, não se trata de destacar alguns temas prioritários para a investigação deste eixo de política. Há um amplo leque de temas e aspectos pertinentes cuja investigação contribuirá para responder aos objetivos gerais da pesquisa, relacionados aos conceitos de capacidades estatais, desmonte, resiliência e com as demandas pós-pandemia, que podem ser tratados pelos projetos voltados para o eixo temático da política ambiental.

3.1.3. Notas sobre abordagem metodológica

A abordagem metodológica dos projetos deve considerar (i) a estrutura federativa que determina os campos de ação dos governos nacional e subnacionais na defesa ambiental, (ii) as capacidades para defesa ambiental e (iii) o emprego de estudos de caso e pesquisa comparada.

Sobre a estrutura federativa e a política ambiental. As questões pertinentes à política ambiental devem ser necessariamente contextualizadas no modelo federativo do Estado brasileiro renovado em 1988, que enquadra e estrutura a ação dos entes federados de forma mais abrangente, determinando o desenho das políticas, inclusive quanto à competência ambiental. Uma vez que o meio ambiente é objeto de competência comum das três esferas de governo, a pesquisa deve considerar projetos sobre iniciativas de política de todas as esferas governamentais e não apenas da esfera federal.

Sobre capacidades para política ambiental. A formulação e implementação de políticas ambientais requerem a mobilização e construção de um complexo conjunto de capacidades, sendo igualmente crucial para seu êxito a construção de capacidades para política ambiental no setor empresarial e nas organizações da sociedade civil. Já se conta com acervo de reflexões, análises e propostas sobre a construção de capacidades específicas para o campo da política ambiental, que oferecem apoio importante para pesquisadores. Desde a década de 1990 tem sido desenvolvido no âmbito internacional o debate sobre capacidades para política ambiental, tanto na academia quanto entre instituições governamentais e não governamentais. O tema está incorporado à agenda da OCDE desde 1994, que a partir de então tem apoiado a produção de pesquisas empíricas em diversos países e a produção de caráter teórico e metodológico sobre o tema.

A partir da elaboração de moldura analítica para análise de desempenho da política ambiental, são identificados aspectos críticos a serem analisados nas capacidades para política ambiental. As capacidades para política ambiental são constituídas (a) pela força, competência e configuração das organizações estatais e organizações não governamentais proponentes de iniciativas de política ambiental, e (b) pelas condições cognitivo-informacionais, político-institucionais e econômico-tecnológicas, trazendo para a agenda não apenas as capacidades

³² Tais como a gripe H1N1 ou suína (vírus influenza de origem suína, S-OIV) e a gripe aviária (vírus influenza H5N1).

estatais mas também a construção de capacidades ambientais dos atores que tem papel estratégico nesta área de política (Janicke, 2002, p. 3).

Sobre capacidades para política ambiental e variáveis analíticas. Tendo em vista a operacionalização da pesquisa no campo ambiental, é fundamental que seja adotada uma moldura analítica comum, que permita a discussão dos resultados dos projetos à luz dos mesmos pressupostos teóricos e metodológicos. Para tal, sugere-se que, nas primeiras etapas da pesquisa, seja realizado um trabalho comum entre os pesquisadores do eixo temático de política ambiental, para analisar as contribuições acadêmicas e institucionais neste campo, alinhar as molduras conceituais dos projetos e compatibilizar as variáveis analíticas.

Sobre estudos de caso e pesquisa comparada: recortes possíveis. Descortinam-se várias possibilidades de estruturação de projetos elegíveis no eixo temático da política ambiental, capazes de contribuir para as questões gerais da pesquisa. A maioria dos temas da agenda ambiental, assim como as relações entre política ambiental, desmonte, resiliência e pós-pandemia, é passível de investigação por meio de estudos de caso, simples ou múltiplos, assim como são oferecidas oportunidades para a elaboração de análises comparadas. Há distintos recortes e escalas de análise à disposição dos pesquisadores, conforme sejam escolhidos estruturas institucionais nacionais ou subnacionais, comparação entre situações em um mesmo país ou entre distintos países. Os projetos de pesquisa sobre este eixo temático deverão justificar seus recortes e escolhas.

3.2 Ambiente Macroeconômico

Introdução

A macroeconomia tem como objeto a análise das variáveis agregadas no sistema econômico, e de seus processos de interação. Assim, PIB, níveis de consumo e renda, e sua distribuição, inflação, formação bruta de capital fixo, níveis de endividamento (público e privado), criação e disponibilidade de crédito, déficits, taxas de câmbio e juros e fluxos de capital estão entre seus componentes fundamentais. A análise de sua interação constitui seu objeto central. Nesse sentido, a “dimensão macroeconômica” é um *eixo temático necessariamente transversal*.

3.2.1. Problema/pergunta de pesquisa

Nesse sentido, todos os temas e questões pertinentes ao estudo aqui proposto são condicionados pelo ambiente macro aonde estão inseridos, e dele dependem para sua efetiva operacionalização. Exemplificando: em um cenário de escassez de crédito, altas taxas de juro, câmbio excessivamente volátil, alta inflação e baixa formação bruta de capital fixo as tarefas de construção ou reconstrução de capacidades estatais, bem como a elaboração de estratégias para sua implementação se tornam “trabalhos de Hércules”. Extremamente difíceis de serem adequadamente executados. A recíproca é obviamente verdadeira.

Um segundo ponto a ser sublinhado aqui, é o de que todos os agregados macroeconômicos são *medidos em moeda e sua operacionalização/administração se dá através de transações de natureza financeira*. Daí se pode concluir que a interseção entre macro e finanças – a macrofinança – é de fato o conceito central a ser explorado e analisado na pesquisa aqui proposta (cf. 2.1 acima).

3.2.2. Ambiente macroeconômico e reconstrução de capacidades estatais

A questão das capacidades estatais é um tema de política pública e reestruturação institucional. Ou seja, depende da ação pública sobre o ambiente macro, e de arranjos institucionais e macrofinanceiros, para sua consecução. O investimento público deve um protagonista central nessa tarefa de reconstrução, como salientado pelo FMI no seu último

relatório (IMF: 2020) mas sua viabilidade está diretamente ligada a condições macroeconômicas e arranjos macrofinanceiros discutidos no item 2.1 acima. Esses arranjos macrofinanceiros, por sua vez, envolvem articulações técnicas entre bancos centrais, tesouros, autoridades regulatórias e o sistema financeiro privado, além de coalizões políticas no poder dispostas a implementá-los.

Um exemplo concreto, e muito didático, dessa interdependência recíproca, no caso do Brasil, é provido por José Paulo Kupfer em coluna recente (Kupfer: 2020). Discutindo o “teto de gastos”, peça central do arranjo macroeconômico brasileiro atual, e também seu calcanhar de Aquiles, Kupfer explica:

“É espantoso que alguém tenha acreditado que uma regra de controle de despesas públicas tão rígida e radical pudesse levar investidores a apostar num ajuste consistente das contas do governo e, em consequência, decidisse investir nos espaços abertos pelo encolhimento do governo. Não só a regra era tecnicamente inexecutável como, num país com vergonhosos níveis de pobreza e chocantes graus de desigualdade, politicamente inviável. Não custa lembrar que o teto estabelece um congelamento em termos reais das despesas primárias do governo federal ao volume existente em 2017. De nada adiantaria que houvesse crescimento econômico porque o aumento de arrecadação não poderia ser usado para aliviar pressões sobre as despesas. Todo aumento de receita e, portanto, toda redução do déficit ou existência de superávit, só poderia ser canalizado para diminuir a dívida pública.”

E prossegue:

“Durante dado período, depois da crise de 2008, alguns países embarcaram na onda de uma teoria, a da contração fiscal expansionista. O Brasil, no governo Temer, para variar, chegou tarde na onda, quando ela já se dissolvia em resultados na melhor das hipóteses mistos –entre algum sucesso e evidentes fracassos. Pior, tratou de levá-la às últimas consequências.”

Kupfer conclui, ilustrando cristalinamente os pontos acima discutidos:

“Nenhuma outra economia, em tempo algum, adotou uma regra de teto de gastos tão dura e inflexível quanto a brasileira. Nenhuma engessou a regra em dispositivos constitucionais ou deixou de considerar o ciclo político, prevendo revisões a cada mandato presidencial, de quatro, cinco ou seis anos. A regra brasileira, porém, foi estabelecida para 20 anos, período de cinco mandatos presidenciais. Além disso, diferentemente de todas as outras, sem válvulas de escapes, principalmente em relação aos investimentos públicos, para serem acionados, em momento de crise.”

3.2.3. Notas sobre abordagem metodológica

Concluindo podemos afirmar que, com a crise do COVID, a agenda do Estado, no Brasil e no mundo, mudou tanto de patamar quanto de complexidade. O colapso foi relativamente sincronizado, mas os processos de enfrentamento e recuperação já revelam uma segmentação entre “ganhadores” e “perdedores” (The Economist: 09/10/2020).

Do ponto de vista metodológico, a atenção aos processos de interação entre ambiente macroeconômico, arranjos macrofinanceiros e políticas públicas voltadas para sua viabilização (ou inviabilização) será um elemento crucial no sucesso, ou fracasso, dos processos de reconstrução de capacidades estatais em todos os eixos da pesquisa. Tais processos de interação são, como sublinhado, condição necessária na viabilização de uma reestruturação institucional, e na formulação de políticas capazes de endereçar o horizonte pós-pandemia. As coalizões políticas no poder serão o fator determinante na sua implementação.

3.3. Desigualdades, emprego, capacidades estatais e os desafios da inclusão tecnológica

O presente eixo temático ressalta a importância da criação de capacidades estatais para políticas de inclusão produtiva num contexto de sociedades desiguais e transformadas pelas

inovações tecnológicas. Para tanto, este eixo privilegiará algumas dimensões relevantes para se pensar o papel das capacidades estatais de provisão de políticas de capacitação tecnológica, sem desconsiderar a necessidade de articulação dessas políticas com outras que amenizem os problemas das desigualdades acirradas pela pandemia de COVID-19.

3.3.1. Problema/ pergunta de pesquisa

Diante do exposto, este eixo temático se guiará pelas seguintes perguntas de pesquisa: Quais capacidades do Estado se revelam cruciais para enfrentar o problema das exclusões no mercado de trabalho tipificadas pelas mudanças tecnológicas, especialmente no contexto pós-pandemia? Como se constituem as conjunturas críticas de criação, mobilização e desmonte de capacidades estatais para o desenvolvimento social? Como as reformas liberalizantes afetam os mercados de trabalho no sentido do esvaziamento das capacidades de regulação e de implementação de políticas de qualificação? Como os mercados de trabalho dos países emergentes estão lidando com o problema das transições ocupacionais geradas pelos processos de automação? Faz sentido pensar em *safety net programs* nesses países na ausência de estratégias de proteção mais robustas, articuladas e centradas na proteção das transições ocupacionais? Como os novos arranjos de financiamento e investimento social, a exemplo dos fundos de pensão que contam com forte participação sindical, podem colaborar para sustentar políticas de recuperação do emprego e qualificação tecnológica nas diversas economias políticas?

3.3.2. Dimensões teóricas e empíricas relevantes

O advento das novas tecnologias se tornou um dos principais vetores de mudança na estrutura de emprego das diversas economias, superando inclusive a liberalização dos mercados como fator explicativo para o crescimento das desigualdades. Os rápidos avanços no campo da automação e da informática colocaram o trabalho em uma nova era, em que muitas profissões e competências existentes se tornam rapidamente obsoletas e substituíveis (GOOS et al., 2014; AUTOR, 2015). É evidente que os mais ricos podem amplamente se beneficiar das oportunidades geradas pelas mudanças tecnológicas, que rapidamente se tornam escassas quanto mais se aumentam as competências para o domínio das novas tecnologias (MILANOVIC, 2020). Por outro lado, as desvantagens decorrentes do advento das novas tecnologias estão fortemente concentradas nos grupos mais pobres e com baixas competências profissionais (LANZARA, 2020).

Os efeitos produzidos pela pandemia de COVID-19 nos sistemas educacionais, e particularmente no mundo do trabalho, apenas tornaram essas desigualdades mais salientes. Cabe destacar que grande parte da oferta global de treinamento vocacional é privada, além de realizada por meio de plataformas digitais (uma tendência que surgiu durante a pandemia, mas que provavelmente continuará nos próximos anos). Em razão das altas barreiras de acesso aos meios digitais de informação, os impactos negativos do fechamento de escolas e centros de treinamento profissional são maiores para os países de renda média e baixa (e para as famílias mais pobres, inclusive dos países ricos).

A insistência dos governos nas políticas de austeridade e nas medidas de flexibilização do emprego vem contribuindo para agravar o problema das exclusões no mercado de trabalho geradas pelo fenômeno da automação. Assim, pretende-se examinar como velhas e novas exclusões no mercado de trabalho se combinam em um conjunto de países emergentes; e se neles há estratégias para enfrentar esses problemas. Nesse sentido, países como África do Sul, Argentina, Brasil, Turquia e México se mostram promissores para a análise aqui proposta, sugerindo investigações comparativas sobre desmonte de políticas de proteção em países com mercados de trabalho pouco estruturados e a existência de diferentes respostas estatais, nesses países, em termos de (re)regulação do trabalho e estratégias de qualificação profissional.

Desde 2016, o Brasil se encontra comprometido com a implementação de uma inédita agenda de reformas liberais radicais. Até o momento, essa agenda logrou implementar algumas medidas bastante restritivas, como as reformas trabalhista e previdenciária e a fixação de um teto constitucional para o crescimento das despesas públicas. Cabe destacar que o desmonte da legislação do trabalho no Brasil foi produzido em meio a um vácuo de respostas governamentais ao problema das transições ocupacionais no mercado de trabalho aceleradas pelo advento das novas tecnologias. Em mercados de trabalho periféricos, estruturalmente flexíveis, caracterizados por baixos níveis de produtividade e altamente rotativos, como o brasileiro, as transições ocupacionais provocadas por mudanças tecnológicas podem gerar consequências bastante adversas, acirrando as tendências de precarização do trabalho e de polarização do emprego e da renda, podendo inclusive inviabilizar de vez o ingresso dos grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho, sobretudo na ausência de políticas ativas de qualificação e treinamento vocacional.

Contudo, é importante insistir na tese de que a substituição do trabalho induzida por mudanças tecnológicas se constitui numa poderosa ameaça apenas quando os trabalhadores não encontram melhores alternativas de emprego, ou quando não são compensados por políticas sociais especialmente desenhadas para lidar com o fenômeno das transições ocupacionais geradas pela automação. Nesse aspecto, o principal desafio que se coloca para os mercados de trabalho em transição é enfrentar o emprego intermitente de massa gerado por uma crescente mobilidade desregulamentada da força de trabalho. Mesmo admitindo que as condições atuais sejam menos alentadoras no sentido de produzir relações estáveis de emprego, em razão da forte volatilidade das situações de trabalho, não se pode negar que o atual cenário requer uma revisão das estratégias de proteção social.

As capacidades do Estado para formular e implementar políticas ativas para o mercado de trabalho têm muito a desempenhar no sentido de promover essa revisão. Assim, este eixo temático de discussão busca enfatizar a influência das crises, conjunturas críticas e dos legados para o estabelecimento de coalizões pró-trabalho que atuem no sentido de criar novas estratégias de investimento social e capacidades estatais de provisão de políticas de qualificação tecnológica (MAHONEY; THELEN, 2010; VOM HAU, 2012). A política social é um fator essencial ao desenvolvimento econômico e ao crescimento do emprego; e por isso, hoje, o seu principal objetivo é proteger as transições ocupacionais. Proteger essas transições significa reconsiderar a articulação estratégica entre políticas de educação, treinamento vocacional e regulação do trabalho para gerar um mínimo de estabilidade e segurança aos indivíduos, garantindo assim os seus prospectos de inserção qualificada na economia do conhecimento.

A inclusão na economia digital por meio de políticas ativas para o mercado de trabalho e de programas de treinamento vocacional deveria se constituir na principal estratégia dos governos para recuperar os empregos no pós-pandemia. No caso do Brasil, a implementação de uma política de ativação disposta a criar empregos qualificados no setor de serviços sociais, com ênfase na reativação do complexo industrial da saúde, além de oportuna em vista dos problemas gerados pela pandemia, seria de fundamental importância para fortalecer a relação entre inovações, capacitação tecnológica e política social.

3.3.3. Metodologia

Para abordar as questões levantadas por este eixo temático, cotejando países a partir de suas diferentes respostas aos problemas identificados, serão enfatizadas três dimensões analíticas relevantes, quais sejam: 1) a existência de agências estatais (ou de sistemas) para implementar políticas de capacitação tecnológica; 2) o enraizamento e alcance territorial dessas políticas; 3) a utilização de “instrumentos de política pública” para induzir inovações nas políticas para o mercado de trabalho e produzir ação coletiva (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). Nesse aspecto, destacam-se as seguintes dimensões críticas para se repensar o papel das capacidades estatais

para a inclusão produtiva nos países selecionados: novas estratégias de investimento social; capacidades burocráticas de articulação e coordenação entre políticas de educação, transferência de renda e trabalho; políticas ativas para o mercado de trabalho como instrumentos de renovação das políticas passivas; reativação e ampliação das redes de ensino técnico e profissional, com ênfase na criação de sistemas nacionais de capacitação tecnológica; regulação do emprego e fortalecimento dos instrumentos de fiscalização do trabalho; articulação entre políticas de conciliação da vida familiar e políticas ativas para o mercado de trabalho; ampliação da oferta de empregos no serviço público e estímulo à participação qualificada das mulheres no mercado de trabalho.

3.4. Produção e Inovação

Introdução

A dimensão produtiva e as políticas industriais voltam a ter destaque tanto nos países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento. Como apontam Aiginger e Rodrik em artigo recente³³, a política industrial tem sido estimulada pelas mudanças tecnológicas disruptivas em curso - "from automatization to digitalization, industry 4.0, and the Internet of things".

Poder-se-ia agregar a estas conversões: outros impactos da inteligência artificial em todos os campos e setores; a transição energética, que indetermina qual será a matriz predominante nos países (petróleo e combustíveis fósseis, elétrica, eólica, hidrogênio, biocombustíveis, biomassa); as novas tendências na saúde e das ciências da vida (medicina de precisão, medicina regenerativa, células-tronco, terapias genéticas, imunologia, neurociência, entre outras fronteiras da biologia e da medicina); e as transformações na agricultura, que tendem a incorporar, ou ao menos respeitar, a agenda da sustentabilidade (agricultura de baixo carbono, a grande transformação dos alimentos com menor peso das cadeias de carnes, e maior peso nas proteínas não animais, vegetais e frutas, seus impactos sobre políticas agrícolas convencionais e estruturas de transporte, comercialização e financiamento). Todas essas tendências deverão materializar-se em setores e campos de aplicação com novas demandas, que deverão ser captadas ou não, por políticas industriais, verticais e/ou horizontais. Nesse sentido, são temas que potencialmente poderão ser abordados por projetos no eixo produção e inovação.

A nova política industrial não tenderá a contemplar apenas as dimensões produtivas, como convencionalmente se acreditou, mas principalmente terá em conta dimensões sociais, seus impactos sobre o emprego, sobre o meio ambiente (the greening of industrial policy, Aiginger e Rodrik 2020), a desindustrialização e a indústria do futuro. Seu sucesso dependerá de interpretar as novas necessidades e viabilizar as radicais mudanças que tendem a ocorrer no seu padrão de financiamento.³⁴

3.4.1. Problemas/perguntas de pesquisa no eixo inovação

As perguntas alinhadas a seguir são norteadores da pesquisa no eixo temático de produção e inovação, exemplificando a abordagem do tema segundo os principais conceitos adotados pela pesquisa e explicitados no referencial teórico.

Quais são as prioridades de produção e inovação no “mundo pós-pandemia” e que coalizões de interesse definem essas prioridades? De que forma estão sendo, ou serão, viabilizadas, do ponto de vista do seu financiamento? Quais as capacidades comparadas do Brasil

³³ / Aiginger, K. e Rodrik, D., Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade* (2020) 20:189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>

³⁴ / "The question before us, therefore, is what shape industrial policy should take in this period of disruptive political and technological change. How can policy makers craft an industrial policy that is future- and welfare-oriented, which not only mitigates market failure, but also addresses society's most important social and environmental challenges, without stroking national chauvinism" (Aiginger & Rodrik, 2020, p.)

para impulsionar políticas setoriais e políticas de inovação da nova agenda do desenvolvimento pós-pandemia? Essas capacidades estão sendo desconstruídas (como se dá o processo de desmonte?), reconstruídas (como caracterizar a resistência burocrática e/ou resiliência ao desmonte?), ou necessitam ser construídas, na medida em que seja necessário reinventar capacitações no caso das prioridades de produção e inovação?

Considerando-se a centralidade da inovação para as políticas públicas orientadas por missões - tanto no contexto doméstico quanto no contexto internacional - é importante indagar-se aqui sobre as lições aprendidas a partir da pandemia de Covid-19 para a reconstrução de capacidades estatais e a construção de novas capacitações.

3.4.2. *Objetos de estudo no eixo produção e inovação*

3.4.2.1. Sistemas de Inovação e suas abordagens.

Lundvall (1992), Freeman (1987), entre outros, discorreram sobre o caráter sistêmico da inovação e da importância das interações e do aprendizado para a “produção, difusão e uso de conhecimentos economicamente úteis” (Lundvall, 1992, p. 2). Nesse âmbito, durante muito tempo predominou o conceito de Sistema Nacional de Inovação (SNI) - “rede de instituições dos setores público e privado, cujas atividades e interações iniciam, importam e difundem novas tecnologias” (Freeman, 1987, p. 1), Etzkowitz e Leydesdorff (1997).³⁵ O entendimento das redes e mercados de conhecimento (KNM, OECD), no entanto, reconheceu a dimensão internacional enraizada na cooperação para produzir inovações em todos os campos do saber e a centralidade do conceito de governança do conhecimento.³⁶

Por outro lado, a abordagem da hélice tripla, hoje ampliada, reconheceu a Universidade como um elemento-chave do desenvolvimento econômico e social, e o seu papel no processo de inovação. No mundo pós-pandemia, as universidades e outras instituições científicas no mundo, tenderão a ampliar as relações com o seu entorno.³⁷

Outra abordagem conceitual que atravessa o eixo inovação é o "Responsible Research and Innovation (RRI)". Stilgoe, Owen e Macnaghten (2013, p. 1570) definem Responsible Research and Innovation como a ação de “taking care of the future through collective stewardship of science and innovation in the present”. Baseado nessas premissas normativas, os objetivos do RRI pretendem fundamentalmente gerar considerações éticas que se projetam na pesquisa e na inovação atributos sustentáveis e socialmente desejáveis.

3.4.2.2 Inovação no Setor Agroindustrial e na Saúde

A inovação no setor agroindustrial parte da premissa de que as cidades tornaram-se conscientes de quão vulneráveis estão à disponibilidade de alimentos diante de mudanças bruscas nas condições climáticas ou econômicas. Alimentação e agricultura são percebidas como sistemas vulneráveis que precisam ser incluídos em planos e ações para mitigação e adaptação. O Pacto de Milão, estabelecido em 2015, reúne 210 cidades do mundo e pretende construir sistemas alimentares sustentáveis que sejam inclusivos, resilientes, seguros, diversos, conservem a biodiversidade, e gerem saúde e alimentos para todos.³⁸

³⁵ / "As Universidades e o enfrentamento da COVID-19: respostas, capacidades e aprendizados" Gimenez, A.M.N, Bonacelli, M.B.M., projeto de pesquisa.

³⁶ / Zimmerman, S. e Castro, A.C. "Revisitando a participação, inovação tecnológica e governança do conhecimento na agricultura brasileira a partir da atuação da Embrapa", projeto de pesquisa.

³⁷ / Gimenez e Bonacelli, projeto de pesquisa.

³⁸ / Rede CityFood, Local Governments for Sustainability), “Growing Food Connections” Sustainable Food Places, Lancet (Great Food Transformation), FAIRR, são exemplos de instituições que reúnem experiências de políticas alimentares inovadoras para a transição a um sistema alimentar mais saudável, sustentável e equitativo, o que requer políticas nacionais fortes e ações colaborativas entre gestores públicos, privados e sociedade civil,

A Medicina Regenerativa (MR), um subsetor da pesquisa com células-tronco (PCT) (que também inclui as aplicações na imunoterapia), têm transformado as práticas convencionais em medicina. Suas demarcações disciplinares são fluídas e mutáveis (Webster, 2011): foca na reparação e regeneração das células e tecidos, utilizando diferentes tipos de células-tronco removidas dos corpos humanos e geralmente reproduzidas in vitro (Mason and Dunnill, 2008, p. 3). Em geral, se acompanha com diagnósticos ou intervenções várias de cunho genético. Essa linha de pesquisa tem dado lugar a narrativas de esperança e de novas curas (Bubela et al., 2012) pela inovação em terapias de base celular utilizadas, em especial, para tratar doenças sem cura previa, fatais ou raras (Webster, 2011).

O desenvolvimento desse novo setor tem levado a novas formas de regulação e licenciamento e requerido o aprimoramento de alguns tipos de capacidades estatais e o desenvolvimento de novos tipos e formas institucionais, em nível público e privado; local e supranacional (Morrison, 2012; Rip and Joly, 2012; Faulkner, 2012; 2016). Essas práticas colocam também a necessidade de inclusão de novos setores, em especial, setores vulneráveis e seus saberes localizados e leigos, ou seja, por classe, gênero, etnia, raça e idade entre outros.³⁹

3.4.2.3 Redefinição dos Direitos de Propriedade no mundo pós-pandemia

Um elemento chave a ser considerado, principalmente no novo contexto da inovação, da ciência e tecnologia, é o quadro analítico conceitual dos direitos de propriedade. A atenção aos aspectos jurídicos implica atentar para as diferentes formas de atribuição de direitos, bem como para os diversos poderes contidos no “feixe de direitos” que se podem atribuir a seus titulares, elementos que possuem efeitos econômicos diferenciados, cuja identificação pode constituir um importante aporte para a construção de sistemas regulatórios mais adequados a finalidades de políticas públicas.⁴⁰

Os regimes de apropriação não se limitam às alternativas de propriedade plena versus livre acesso; e propriedade não é a única forma de atribuição de direitos, por exemplo nos novos commons. Há diversas alternativas intermediárias de atribuir direitos exclusivos, a indivíduos ou grupos. Até mesmo a propriedade pública (que pertence ao estado) ou um sistema de livre acesso (relativo a bens públicos) podem se submeter a diferentes regimes regulatórios que atribuam alguns direitos a indivíduos ou grupos sociais.

As novas configurações/arranjos institucionais envolvendo DPIs – pools de patentes, patent thickets, open innovation, creative commons – colocam grandes desafios para a regulação tradicional de PI. Os sistemas de patentes e copyrights, principalmente, não dão conta da complexidade das novas configurações, ora protegendo demais, ora de menos. É possível prever formas jurídicas inovadoras para proteção de ativos intangíveis, capazes, inclusive, de dar conta da função social da proteção de DPIs.⁴¹

no âmbito local, nacional e/ou internacional. Projeto de pesquisa "Capacidades estatais para transformar os sistemas agroalimentares: Agricultura, alimentação e políticas públicas nos governos subnacionais" (Grisa, C.; Pereira Leite, S.; Flexor, G.; Zimmerman, S.; Wesz Jr., W.; Schmitt, C.; Kato, K.

³⁹ / Acero, L. "Capacidades estatais e supranacionais na inovação, governança e regulação da Medicina Regenerativa: A experiência do Brasil, Argentina, Reino Unido, EUA, Canadá e China", projeto de pesquisa.

⁴⁰ / Leopardi Mello, M.T. " Propriedade Intelectual – as formas jurídicas da apropriabilidade", projeto de pesquisa.

⁴¹ Os conceitos analíticos referidos têm sido aplicados a diversos tipos de direitos, inclusive a propriedade intelectual (Boyle; Reichman; Madison e.g.), e também para analisar diversos tipos de commons (e.g. knowledge commons) (Hess, 2008; Coriat, 2011; 2018; Coriat et al., 2019; Orsi, 2013). É relevante também a discussão sobre as possibilidades de uso do próprio sistema de PI para preservação dos commons (e.g. as licenças do Creative Commons; as indicações geográficas e denominações de origem etc.). Todas as considerações sobre direitos de propriedade foram retiradas do Projeto de Leopardi Mello, M.T.

3.4.2.4 Inovação e estrutura de financiamento

Finalmente, mas não menos importante, para melhor entender a capacidade de inovar, parece crucial ter em conta sua estrutura de financiamento, sua regulamentação, os instrumentos de financiamento; a revisão do marco legal de apoio à CT&I; a modernização das instituições científicas e tecnológicas, e as tentativas de captar e distribuir os recursos através de múltiplos instrumentos. Entre esses encontram-se: fundos setoriais; organizações sociais; parques tecnológicos; incubadoras; agências de financiamento público federais e estaduais; os bancos; mercado de capitais e de ventures; a desintermediação financeira nos novos tempos de moedas virtuais e de expansão das tecnologias financeiras. Procura-se examinar a experiência das *fintechs* e dos novos atores que estão adentrando no mercado financeiro e os desafios em termos da inovação e regulação financeira.

Nesse contexto, parece necessário discutir como retomar a política de CT&I num contexto de crise orçamentária e de ausência de confiança de parte das lideranças políticas na relevância do papel da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento nos mais diversos níveis.⁴²

3.4.3. Notas sobre abordagem metodológica

A abordagem metodológica dos projetos, no eixo produção e inovação, deve considerar e explicitar: (i) a interface entre o(s) tema(s) da pesquisa e conceito(s) definido(s) no referencial teórico; (ii) optar pelo tratamento teórico/conceitual e/ou estudo de caso, e/ou pesquisa comparada - em âmbito nacional e/ou internacional; (iii) explicitar a contribuição singular para o tema geral da pesquisa "Desmonte e Reconstrução de Políticas e Capacidades Estatais para um Mundo pós-pandemia".

3.5. Infraestrutura

Problema e Perguntas de Pesquisa

De acordo com o dicionário de Cambridge, a infraestrutura corresponde a sistemas e serviços básicos que uma economia, empresa ou indústria precisa para funcionar de forma eficaz, tais como transporte, comunicação, energia, saneamento e sistemas de financiamento. O horizonte da infraestrutura brasileira atravessa desafios nessas cinco áreas, para os quais a retração dos instrumentos de coordenação estatal pode ter amplas consequências, ou seja, as concessões e privatizações sobre ativos e serviços ligados a essas áreas, iniciadas em 2016, podem ter efeitos sobre o poder infraestrutural do Estado brasileiro, nos termos já definidos por Mann (1984).

Considerando que o financiamento, coordenação, regulação e maturação das áreas de infraestrutura mencionadas são de escopo que ultrapassam ciclos eleitorais, instituições que possam manter-se coesas e coerentes na mediação dos interesses e na sustentação de agenda de longo prazo dessas áreas denotam a necessidade imprescindível de capacidades estatais. Quais as consequências do processo de desmobilização e alienação dessas instituições para a infraestrutura? Como elas se caracterizam nos seus diversos eixos? Quais os potenciais impactos para as demais áreas de políticas públicas? Como a pandemia da Covid-19 afetou as capacidades estatais na infraestrutura? Qual é a coalizão de interesses capaz de contrarrestar essa tendência e potencialmente restabelecer a capacidade estatal debilitada?

Infraestrutura e dimensões empíricas do objeto

Desde de 2015, o governo federal tem buscado minar a estrutura de funding do BNDES, que já devolveu R\$ 418 bilhões ao Tesouro nacional, derrubando a capacidade de desembolso

⁴² / Buainain, A.M. e Corder, S. Trajetória das Instituições e do Financiamento à Inovação no Brasil: a experiência do MCTI a partir de 1988.

anual do banco em 71%, entre 2013 e 2019. Mesmo com a suspensão da antecipação dos pagamentos ao Tesouro, no contexto da pandemia, o governo não planeja suspender a política de esgotamento financeiro do BNDES, pois já anunciou que vai cobrar mais R\$ 100 bilhões do banco em 2021. Por outro lado, de acordo com dados da Abrapp, os ativos das entidades fechadas de previdência complementar alcançaram US\$ 296 bilhões em 2013 ou 14,7% do PIB daquele ano (Oliveira; Cioffi; De Conti, 2017). Atualmente, a carteira de investimentos dessas entidades caiu para 13% do PIB, e apenas três fundos, a Petros, Funcef e Previ, concentram 45% desses ativos.

A coordenação da governança corporativa adotada pelo BNDES e fundos de pensão ajuda a compreender uma das dimensões mais relevantes da infraestrutura do sistema de financiamento no Brasil e da própria infraestrutura como um conjunto de sistemas físicos que contribuem para a produtividade da economia e sociedade, aos quais os fundos de pensão e o BNDESPar estão imbricados como stakeholders. Nesse contexto, dois dilemas emergem: de um lado, esses atores estratégicos se comportam de forma financeiramente conservadora, ao orientar a maior parte de suas aplicações para fundos de investimento de renda fixa; por outro lado, nas suas aplicações em renda variável, eles possuem participação distribuída em setores que constituem a espinha dorsal do capitalismo brasileiro, a exemplo de logística, bancos e serviços financeiros, energia elétrica, petróleo, petroquímica e gás, mineração, infraestrutura, alimentação e bebidas etc., dispondo, em muitos casos, de ações com poder de veto, as chamadas *golden shares*.

Embora os bancos comerciais e de desenvolvimento, além dos fundos de pensão, mantenham papel de provisão de capital de longo prazo para financiamento da infraestrutura brasileira, as mudanças legais no regime das taxas de juros do BNDES, com a criação da TLP; o esvaziamento dos seus desembolsos, decorrente do pagamento antecipado dos empréstimos que o Tesouro havia realizado ao banco; e novo normal das taxas de juros Selic, criaram as condições para emergência de novos atores financeiros.

A emergência de novos atores na infraestrutura do sistema de financiamento, como fundos e bancos de investimentos, além das fintechs, tende a inaugurar um padrão concorrente de coordenação do financiamento das demais áreas de infraestrutura. É possível observar a entrada e ampliação da capilaridade desses atores financeiros em serviços como educação, energia, saúde, veículos de imprensa, saneamento, logística, passando a ditar padrões de acumulação onde a maturação de longo prazo, que caracterizam esses segmentos, passam a concorrer com estratégias centradas no 'valor do acionista', baseadas nas exigências de liquidez, mobilidade e retornos de curto prazo (Ho, 2009; Gourevitch & Shinn, 2007). De acordo com a Anbima, os fundos de investimento têm sob sua gestão um patrimônio líquido de R\$ 5,6 trilhões, 64,8% dos quais concentrados em dez instituições. Ao mesmo tempo, 38,5% das aplicações de todos os fundos de investimento em operação no Brasil ainda estão alocadas em renda fixa.

A pandemia da covid-19 acentuou a vulnerabilidade financeira das economias emergentes, resultando numa reversão dos fluxos de capitais, com saídas líquidas de US\$ 104,8 bilhões, ao longo dos três meses seguintes ao início da pandemia. Apenas o Brasil, de acordo com o Bacen, registrou a saída líquida de capitais de fundos de investimento, ações e títulos públicos de US\$ 43,4 bilhões, nos doze meses encerrados em agosto de 2020. Apenas nos primeiros oito meses de 2020, no auge da pandemia, a saída líquida de capitais dos portfólios domésticos foi de US\$ 28,3 bilhões, bastante distinto daquilo que foi registrado no mesmo período do ano anterior, ou seja, a entrada líquida de US\$ 7,5 bilhões. Paralelamente, a entrada de capital estrangeiro na forma de investimento direto no país (IDP) caiu 41,3% nos primeiros oito meses de 2020, quando comparado ao mesmo intervalo do ano anterior.

A consequência imediata foi uma expressiva desvalorização do Real. De acordo com o Centro de Estudos em Finanças da FGV-EAESP, a moeda brasileira foi a que mais perdeu valor globalmente, registrando desvalorização de 28% em relação ao dólar, nos dez primeiros meses de 2020. O impacto desses eventos sobre o financiamento da infraestrutura não pode ser desprezado.

Uma das principais consequências é sobre o endividamento em moeda estrangeira das empresas brasileiras, que pressiona negativamente os custos de empréstimos e de novos investimentos. A desvalorização cambial também acentuou a espiral de venda de ativos em portfólio doméstico por parte de investidores estrangeiros, que buscam compensar suas obrigações internacionais desfazendo-se de ativos desvalorizados nos mercados emergentes. Esse conjunto de eventos acentuou ainda mais a volatilidade cambial e as dificuldades da autoridade monetária brasileira de insular os efeitos de um choque cambial sobre a economia real.

Como será possível observar, a desorganização da infraestrutura de financiamento provocada pela vulnerabilidade de choques externos, pela desmontagem de políticas de financiamento público, reorientação da estrutura burocrática do Estado e privatização de ativos públicos, todos impulsionados pela mudança de coalizão política, tem impactos significativos sobre a infraestrutura e a sociedade que depende dela. Vejamos como isso se manifesta nos seus distintos eixos.

De acordo com levantamentos da Fundação Dom Cabral, a deterioração da logística de distribuição da produção resultou num aumento destes custos que alcançaram 12,3% do faturamento bruto das empresas brasileiras em 2017. A principal saída adotada para o problema tem sido a concessão das rodovias a empresas privadas, que passaram explorar o pedágio. No entanto, na ausência de um agente regulador público robusto, abusos de preços e falta do cumprimento das exigências contratuais, por parte das concessionárias, tem resultado em custos de pedágio quase tão insidiosos quanto a propalada falta de conservação das rodovias. De acordo com dados de 2018 do Sistema Ocepar, por exemplo, o pedágio tem um impacto no valor do frete de grãos no Paraná que pode representar até 45,26%, ou o equivalente a 8,3% do custo operacional de produção do milho e de 4,9%, no caso da soja. As concessionárias privadas operam 15.616 quilômetros de rodovias, o que corresponde a 7% da malha rodoviária nacional pavimentada. De acordo com o relatório da própria Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias, formada por 47 empresas privadas, os investimentos anuais têm sido decrescentes desde 2013, quando alcançou um pico de R\$ 9,6 bilhões, declinando continuamente até chegar a R\$ 6,1 bilhões, em 2019. As estimativas da ABCR são de que o atual governo federal realize novos leilões para concessão de mais 16.778 quilômetros de rodovias, além de leilões de concessão estadual de mais 8.588 quilômetros, o que mais do que duplicaria a extensão da malha rodoviária pedagiada.

No campo da energia, as principais mudanças estão relacionadas à desverticalização da cadeia de gás e petróleo pela Petrobras. Contrário a tendência global de verticalização, a venda de refinarias e da principal distribuidora de derivados deve limitar os ganhos de escala da Petrobras, reduzir a capacidade de refino da empresa, cuja produção de 2019 voltou a patamares de 2005, e, conseqüentemente, restringir sua capacidade de coordenação no mercado de infraestrutura de energia do Brasil. Quando os combustíveis importados registraram, em 2017, sua maior participação na oferta doméstica total, a parcela do diesel importado alcançou 32% daquilo que se consumiu – criando uma volatilidade nos preços que foi uma das causas da greve de caminhoneiros que paralisou a logística do país naquele ano. Ao mesmo tempo, se observa a entrada ostensiva de atores estrangeiros nos setores de produção e transmissão de energia elétrica. Os stakeholders chineses são o caso mais conspícuo: até 2018, a CTG Brasil, a CPFL Energia (controlada pela State Grid Corporation of China) e a State Power Investment Corporation (SPIC) possuíam juntas 15,36 GW instalados, principalmente de usinas hidrelétricas e eólicas, o que correspondia a 9,6% da capacidade de geração sistema elétrico brasileiro de então. Por outro lado, o investimento em novas fontes de energia renováveis, tais como eólica e solar, contou com significativo impulso de crédito público do BNDES. Apenas em fontes eólicas, a capacidade instalada do país pulou de 1,5 GW para 15,1 GW, entre 2011 e 2019, com os desembolsos do BNDES sustentando projetos que responderam por 13 GW. Como resultado, hoje as fontes eólicas respondem por 9% da geração total de energia elétrica do país.

No âmbito do saneamento, a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, sancionado pelo governo federal em julho de 2020, deve imprimir padrões de comoditização do acesso a serviços de água e saneamento no país. De acordo com a nota técnica do departamento de saneamento e saúde ambiental da Fiocruz, os modelos de blocos e de planos de negócios apresentados pelo BNDES para concessão desses serviços reproduzem, sem a devida adequação à área de saneamento, os modelos de privatização de infraestrutura que foram utilizados nas concessões de rodovias e aeroportos. O novo marco legal já resultou no leilão de concessão para a região metropolitana de Maceió, arrematado pela gigante de gestão de ativos canadense, Brookfield, por R\$ 2 bilhões. Em seguida, outro leilão de parceria público privada (PPP) para a região metropolitana da Grande Vitória foi vencido pela Aegea – um conglomerado que controla 38,3% dos serviços privados de saneamento e é gerido por uma sociedade entre a Equipav e o fundo soberano da Singapura, o GIC. De acordo com o relatório de 2020, a gestora canadense Brookfield possui R\$ 49,7 bilhões em ativos no Brasil, apenas em infraestrutura. Mais recentemente, 46 municípios do Rio de Janeiro aderiram a proposta de concessão da Cedae proposto pelo governo do estado. O BNDES tem na sua agenda a concessão plena ou parceria público-privada dos estados do Rio Grande do Sul, Acre, Amapá e Ceará, ao longo de 2021. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), com dados de 2018, mais de 100 milhões de brasileiros não tem acesso a sistema de esgoto, enquanto 16% da população não dispõe a água tratada. Como apenas 8% das cidades brasileiras são atendidas por empresas privadas de saneamento, estima-se que o novo marco legal impulse as concessões privadas, mas os novos investimentos estão ancorados na previsão de que as tarifas cobradas dos usuários sejam usadas para arcar com custos de projetos de expansão dos serviços, o que deve provocar a comoditização e desigualdades da sua provisão. Num contexto global, onde as experiências de concessão e privatização desses serviços estão sendo revistas, com 267 casos de remunicipalização ou reestatização de sistemas de água e esgoto, entre 2000 e 2017, o Brasil parece estar na contramão. No levantamento global do Instituto Transnacional (TNI), a revisão das concessões privadas tem sido motivada por problemas recorrentes de serviços inflacionados, ineficientes e com investimentos insuficientes.

Notas metodológicas

Para tornar possível esse recorte diagonal do eixo da infraestrutura, a estratégia será identificar os atores estratégicos (stakeholders) que mobilizam a agenda de investimentos no setor. Para isso, o sistema de financiamento foi, ele mesmo, incluído como uma das dimensões da infraestrutura que atravessa os demais eixos de infraestrutura. O sistema de financiamento é composto de um conjunto de atores estratégicos que desempenham papéis de coordenação distintos. Para desenvolver uma das hipóteses aqui sugerida, será preciso identificar as coalizões entre esses distintos atores estratégicos e como eles se associam na governança dos sistemas de infraestrutura. Com a desmobilização dos instrumentos de coordenação e implementação de políticas públicas, no âmbito fiscal e dos fundos públicos de financiamento, a capacidade do Estado de mediar as funções de bem coletivo da infraestrutura podem ficar comprometidas. Por outro lado, ao observar os bancos públicos, fundos de pensão e empresas estatais de infraestrutura, a legitimidade política na provisão dos serviços e o legado de expertise burocrática do seu quadro possam garantir as coalizões de defesa das capacidades estatais e equilibrar o jogo.

3.6. Geopolítica e inserção internacional

Os estudos sobre desenvolvimento econômico, desde sua origem em meados do século XX enfatizaram a importância da intervenção do Estado no plano doméstico para alavancar investimentos e gerar uma transformação estrutural da economia de um país. Nesse sentido, a inserção externa era considerada um canal de geração de condições de “modernização” econômica. Em outra chave analítica, uma vertente da literatura recuperou a importância do

“setor externo” sobre o comércio e a indústria de um país em situação de “dependência” em relação aos países centrais.

Mudanças de ordem sistêmica aceleradas desde os anos 1970, tais como a fragmentação e a diversificação geográfica das cadeias de valor global, a crescente importância do capital financeiro e a expansão de blocos regionais de diversos níveis de institucionalização, levam a um protagonismo cada vez maior da geopolítica nos processos de desenvolvimento. De fato, os desenvolvimentos “recentes” no campo da economia política comparada reconhecem o desempenho econômico como produto da agregação dos esforços dos agentes no plano doméstico vis-à-vis a economia internacional.

Assim, sem negar a persistência da concentração de progresso técnico e capitais em um núcleo reduzido de países, a globalização gerou mudanças significativas numa visão estática de relação entre países centrais e periféricos. De um lado, tem-se a emergência de novos atores globais que desafiam a ordem do pós-guerra e mais ainda, o mundo unipolar dos últimos 30 anos. De outro, mudanças em nível global e nacional que interpelam a noção dos países como espaços homogêneos localizados seja na periferia, seja no centro. Essas mudanças ressignificam o papel da geopolítica e da inserção externa na consolidação de um certo padrão de desenvolvimento

A inserção internacional e a geopolítica constituem um eixo temático transversal para os estudos que forem propostos a partir deste TR. Isto se deve ao fato de que todas as áreas designadas nos eixos temáticos, mesmo aquelas que podem parecer mais ligadas ao contexto doméstico (como políticas sociais) são impactadas pelas políticas de outras nações, de organismos internacionais, tratados e acordos nos quais o Brasil participa. Além das diretrizes internacionais de política pública de órgãos como o Banco Mundial, a OCDE, a OMC, existem os exemplos de políticas de outros países que se destacaram pelo sucesso e que servem de modelos para políticas domésticas, nos níveis local, regional e nacional.

Por outro lado, exemplos de desmonte de capacidades estatais por governos autoritários e populistas recentes podem inspirar governantes que se identificam com as lideranças que conduzem esse processo. As experiências recentes de desmonte de instituições e de políticas em países onde se deu a ascensão de lideranças populistas autoritárias como a Hungria, a Polônia, a Turquia e as Filipinas podem ilustrar os processos de enfraquecimento de capacidades estatais em alguns setores e crescimento em outros (burocracia de segurança e informação em detrimento da burocracia garantidora da ordem jurídica).

Esse eixo temático pode constituir também um campo próprio, desde que sejam escolhidos objetos de estudo que tratem diretamente da geopolítica e da inserção internacional do Brasil, comparado a outro país. Os conceitos discutidos no referencial teórico devem ser o fio condutor da pesquisa, dentre eles o de capacidade estatal e coalizões políticas, desmonte de políticas e resistência burocrática

Outra abordagem se liga à análise das áreas de resiliência da burocracia às mudanças nas capacidades de uma instituição. Avaliar os sucessos e derrotas de atores que lutam por dentro e por fora de uma instituição para reagir ao seu desmonte é bastante relevante.

Seria interessante fazer um diagnóstico do estilo de inserção internacional presente na política externa brasileira bem como na sua política econômica externa. Nesse sentido, podemos destacar alguns estilos de inserção internacional na economia política brasileira:

- a) inserção com relativa autonomia na política externa (como exemplo a política externa independente de Jânio Quadros e Goulart nos anos 1960, a política externa do governo Lula, que privilegiou as relações Sul-Sul, os Brics e a integração econômica e política da América do Sul.)
- b) inserção dependente (nos anos 1980, com o atrelamento do Brasil ao FMI e aos credores internacionais em situação de dívida externa exacerbada);

- c) integração competitiva na economia internacional com o apoio do Estado. Como exemplo, a política do BNDES com relação à exportação de aviões da Embraer o início deste século, o desenvolvimento de agências governamentais para apoiar os empresários na exportação (Sebrae, Apex), a criação de capacidades estatais no Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que nos anos 90 trouxe a política de comércio exterior para o primeiro escalão do governo federal, diversamente da situação presente, em que o comércio exterior ocupa uma Secretaria, no segundo escalão do governo.

As políticas de regulação da entrada de investimentos nas áreas de produção, serviços de utilidade pública e mercado financeiro, os controles dos trusts por agências estatais definem também estratégias de inserção internacional de um país.

Estudos que consideram o eixo temático da Geopolítica e da Inserção externa do país devem levar em consideração temas como o estudo da instituição central da diplomacia brasileira, o Itamaraty. Considerada por muitos autores uma das instituições com maior capacidade burocrática no governo brasileiro, com funcionários de carreira que seguem o modelo meritocrático weberiano, capazes de formular políticas diplomáticas para diversos governos, o Ministério das Relações Exteriores vive hoje uma reviravolta com a indicação de um Ministro que não seguiu os passos tradicionais da carreira e que está à frente de uma grande reorientação da política externa brasileira. Questiona-se se estas mudanças significariam também a desestruturação da capacidade burocrática do Itamaraty. Existem resistências internas e externas a essas mudanças na instituição? Indaga-se também em que medida a reorientação da política externa e a mudança radical nos seus quadros decisórios implica numa mudança na inserção internacional do país nos setores da exportação de produtos agrícolas e minerais. Há evidências de um impacto nesta área decorrente da política externa do atual governo? A quantidade dos investimentos estrangeiros nas áreas de energia, telecomunicações e fármacos está sendo afetada pelas mudanças nas políticas do Itamaraty? O quanto desta mudança tem lugar no campo discursivo e acaba não impactando na economia e nas transações internacionais?

Há um outro lado da diplomacia, formado pelas parcerias de instituições brasileiras nas áreas da saúde, da agricultura, e de outros setores com instituições de outros países atuando numa diplomacia paralela que foge ao controle do Itamaraty. As instituições ligadas às políticas de comércio exterior, investimentos, financiamento de projetos internacionais devem ser consideradas nos seus impactos domésticos e internacionais. As capacidades diplomáticas, relacionais, discursivas das agências governamentais e das agências paralelas que praticam uma diplomacia não governamental devem ser consideradas nas análises dentro deste eixo.

Outra importante abordagem ligada a esse eixo temático é a questão das crises internacionais e domésticas e seu impacto nas políticas econômicas e nas instituições governamentais. Os países ocidentais viveram uma superposição de crises no século XXI: a crise de 2007-2008 nos Estados Unidos se prorrogou através de ondas que atingiram a Europa por volta de 2012 e pouco depois os países emergentes. Políticas de austeridade na União Europeia desestruturaram social e economicamente países como Grécia e Espanha.

Inserido na conjuntura de sucessivas crises internacionais o Brasil sofreu o impacto da crise de 2008 nos Estados Unidos, que levou o país a ter um PIB negativo em 2009. Com o aprofundamento da crise nos países emergentes nos anos 2014-2016, o país viveu dois anos sucessivos de PIB negativo de -3,5% segundo o IBGE, com inflação que chegou a 10,7% ao ano em 2015. A recuperação desde então tem sido pequena, e não tem passado de 1,3% ao ano desde então. A sucessão de crises internacionais e domésticas levou o país a atravessar crises políticas desde 2013: uma crise de legitimidade do governo central, da classe política e dos governos estaduais evidenciada pelos movimentos de rua de 2013, reveladores de insatisfações em vários campos da economia e da política. Crise de confiança nas instituições eleitorais com o

questionamento pelo PSDB dos resultados das eleições presidenciais de 2014. Crise do regime político e das formas de governança econômica que levou ao impeachment não consensual de Dilma Rousseff em 2016. Nesse mesmo ano o congresso brasileiro votou a emenda constitucional que estabeleceu uma política de extrema austeridade por um período de 20 anos na política econômica brasileira, a lei do teto de gastos. Essa medida vem causando impacto nas políticas sociais, de educação e de saúde, já prejudicadas pelas crises econômicas vindas de 2014. Por outro lado outros países viveram também uma conjuntura tumultuada com raízes entre outros fatos, nas reorientações da economia: a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos em 2016 e o plebiscito britânico desse mesmo ano que apontou para a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit 2016), política que até hoje se desdobra em estratégias de aproximação e afastamento, com grande dissenso por parte da população.

O multilateralismo está em crise no discurso de vários governantes assim como as agências internacionais do pós segunda guerra como ONU, OMS, e OMC (proveniente do Gatt de 1949). A crise sanitária trazida pelo COVID 19 se insere nestas sucessivas crises como um elemento revelador das diferenças nas formas de governança domésticas e internacionais. O sistema de saúde nacional e o compromisso dos governantes com a luta contra a pandemia foram elementos fundamentais para se entender a maior ou menor incidência da pandemia nos diversos países da área capitalista. Nos casos brasileiro (Presidência Bolsonaro) e norte-americano (Presidência Donald Trump), a despeito de sistemas de saúde diversos, os governantes não manifestaram forte compromisso com o combate à pandemia. A gestão sanitária da pandemia gerou conflitos políticos nos dois países, com o Ministério da Saúde e com os governadores estaduais. No caso brasileiro assistimos a uma “militarização” da política de combate à pandemia, com o Ministério da Saúde entregue a um general da ativa, assessorado por diversos militares.

Algumas perguntas: Qual a importância das estratégias de inserção externa para países de grau intermediário de desenvolvimento? Qual o grau de liberdade dos países para gerar estratégias autônomas de inserção internacional? Há estratégias “bem-sucedidas” das quais possam ser extraídas lições para o caso brasileiro? Qual o papel da “diplomacia empresarial”? Como consolidar estratégias autônomas em países com alto grau de “dependência” do empresariado doméstico em relação aos capitais e bens internacionais? Qual a especificidade da geração de capacidades em uma área de atuação permeada por interesses nacionais e supranacionais? Qual o grau de coordenação entre as estratégias de inserção externa e as políticas setoriais? Em que medida as definições das tendências futuras para a orientação externa do país dependerão das capacidades estatais domésticas, das coalizões que se formarem em favor de maior ou menor autonomia no processo de inserção internacional? O que poderá acontecer com os setores econômicos, culturais, com as comunidades epistêmicas, que interagem com segmentos não estatais externos e praticam uma diplomacia paralela? Referimo-nos aqui às relações empresa-empresa, às relações entre associações empresariais de cúpula europeias, latino-americanas que interagem em paralelo ao Estado, Por fim, que instituições e atores em coalizão deverão mover a inserção internacional do Brasil no futuro? Em que direção?

Metodologia:

As propostas de pesquisa neste eixo temático devem ressaltar o processo de interação entre o contexto internacional e o doméstico quando da formulação de políticas ligadas aos eixos temáticos deste TR: meio ambiente e política ambiental, ambiente macroeconômico, políticas sociais, política industrial e de inovação, mudança energética, e demais aspectos da infraestrutura.

Devem também olhar para o futuro, refletindo sobre as tendências da inserção internacional do Brasil nas próximas décadas.

Definir os estudos de caso por contraste ou por semelhanças.

Definir os países trabalhados de forma comparativa.

Justificar as escolhas metodológicas

Na etapa inicial da pesquisa deve haver reunião entre os pesquisadores do eixo temático para adequar os conceitos utilizados, estabelecidos do referencial teórico deste TR.

4. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

4.1. Articulação entre eixos temáticos e referencial teórico

O foco da pesquisa é, como já repetidamente sublinhado, “construção e reconstrução de capacidades estatais para um mundo pós-pandemia. Ou seja, os processos de reconstrução de formas e instrumentos de atuação de burocracias públicas, seus condicionantes, mecanismos, implicações e prioridades.

Esses processos são complexos e tem por trás de si múltiplas determinações. Mais concretamente, como detalhado na seção 3 acima, dependem de um conjunto de dimensões ancoradas em conceitos-chave como coalizões políticas, desenhos financeiros, tensões entre iniciativas de desmonte de políticas e resistência burocrática às mesmas, e aquisição de recursos e habilidades (capacitações dinâmicas) capazes de equipar as burocracias públicas para enfrentar novos desafios. Esse é o referencial teórico a ser utilizado para repensar o tema.

O anterior deixa, no entanto, uma pergunta crucial a ser respondida: construção ou reconstrução de capacidades estatais para que exatamente? Quais são as prioridades nesse “mundo pós-pandemia que antecipamos aqui? Outras questões se colocam. Qual a agenda de desenvolvimento, principalmente pós-pandemia, impulsionada por países com capacidades estatais em áreas consideradas prioritárias? Quais as coalizões políticas que implementam, ou podem sustentar, as escolhas estratégicas nesses países? De que forma são viabilizadas, do ponto de vista do seu financiamento, essas estratégias? Quais as capacidades comparadas do Brasil para impulsionar políticas setoriais da nova agenda do desenvolvimento? Essas capacidades estão sendo desconstruídas, reconstruídas ou mesmo construídas? Como têm sido os processos de desmonte de políticas, em certos casos, de resistência burocrática, em outros, ou de necessidade de inventar novas capacidades?

A resposta a essa questão passa necessariamente pelos eixos temáticos apresentados na seção 3. Os eixos temáticos representam simultaneamente *condicionantes* do processo de construção de capacidades estatais, e *prioridades* no seu desenho, tendo como norte o “mundo pós-pandemia. Nesse sentido, são eixos transversais, ou seja, perpassam todas as áreas de investigação e devem, necessariamente, ser levados em conta, e incorporados, nas recomendações de *policy* e de reestruturação organizacional e institucional que irão resultar dos estudos a serem realizados. *Assim, o processo de articulação entre eixos temáticos e referencial teórico compõe a moldura conceitual e a metodológica do projeto, e guia sua estratégia.*

Um par de exemplos nos serve para esclarecer concretamente como iremos proceder: Sendo o Meio ambiente e robustecimento de redes de proteção social eixos centrais da pesquisa, ao tratarmos da dimensão macrofinanceira – o desenho financeiro capaz de viabilizar a construção ou reconstrução de capacidades estatais – a mesma deverá priorizar investimentos sustentáveis do ponto de vista ecológico e projetos sociais voltados para criação de emprego, treinamento da força de trabalho e a constituição de um programa de renda básica.

Analogamente, se coalizões políticas são centrais tanto na viabilização na definição do desenho das capacidades estatais que estamos buscando, se torna imperativo que trabalhemos no sentido de identificar que tipo de coalizões viabilizam um modelo de crescimento sustentável e inclusão social.

Por fim, se o ambiente macroeconômico – nas suas dimensões de estabilidade financeira, de preços, de qualidade do gasto público, e de taxas de juros inferiores às expectativas de retorno dos investimentos – é crítico para a um programa vigoroso de retomada do investimento, iremos buscar os instrumentos de política econômica capazes de criá-lo.

Sintetizando o argumento, a relação entre eixos temáticos e referencial teórico é biunívoca e complexa. Envolve a interpenetração entre ambos e irá variar de acordo com os temas específicos dos estudos propostos. Sua presença, no entanto, é condição necessária para operacionalizar estrategicamente a moldura conceitual do projeto, dando-lhe um denominador comum e um conjunto convergente de objetivos.

	Conceitos-chave (referencial teórico)				
Eixos temáticos (políticas públicas)					

4.2. Utilização de casos e comparações internacionais

A operacionalização estratégica da moldura é, por sua vez, condição necessária, mas não suficiente para que o projeto aqui delineado seja bem-sucedido. Sabemos que o único laboratório disponível para as ciências sociais é o dos estudos comparados. Assim, a moldura conceitual referida só será referendada, testada ou eventualmente refutada, através de comparações historicamente situadas, ou, mais precisamente, evidência empírica.

Desse modo, a utilização de casos concretos para ilustrar, corroborar ou refutar a moldura conceitual é um segundo elemento central da estratégia da pesquisa. É através das comparações internacionais, ou mesmo dos estudos de caso quando os mesmos se fizerem necessários, que a moldura conceitual será validada. Sua validação virá em função da digestão da evidência empírica oferecida pelos mesmos de modo a converter informação em conhecimento e, assim, informar as recomendações de políticas públicas e reestruturações institucionais.

Essa estratégia de pesquisa é, por certo, uma avenida de mão dupla. Os casos, uma vez compreendidos, nos permitirão interrogar a moldura e refiná-la. Dedução e indução constituem-se aqui, portanto, em duas faces de um mesmo processo cognitivo. A moldura permite “digerir” os casos e esses implicam refinar, ou mesmo redesenhar, a moldura. O papel dos estudos de caso é, assim, duplo: eles utilizam os conceitos, por um lado, e ilustram esses mesmos conceitos, por outro, de maneira a dar coerência e coesão ao escopo da pesquisa.

O nível de abstração teórica presente nos conceitos escolhidos necessita um esforço de desagregação e operacionalização para fins da pesquisa empírica. Neste sentido, será necessário definir: a existência de processos de desmonte (de que tipo, em que contexto); a presença de resistência burocrática; os atores envolvidos, inclusive governamentais e não governamentais; as atitudes desses atores; os instrumentos utilizados, seja para o desmonte, seja os que servem à resistência burocrática, seja os relacionados à construção de novas capacidades, que serão necessárias para as novas missões; de que forma, e através de que coalizões de interesse, foram definidas essas estratégias; qual sua viabilidade financeira para a materialização dos resultados

esperados; se existe ou não capacidades e capacitações para os novos desafios do novo horizonte pós-Covid.

No tema concreto aqui proposto, casos especialmente relevantes, tanto pelo seu potencial de ensinar lições quanto de explicitar fracassos, incluem China, Alemanha, Coreia do Sul, Argentina, EUA, Brasil e México. Certamente os mesmos não esgotam as possibilidades comparativas e de utilização de exemplos do que seguir ou evitar, mas nos sugerem um ponto de partida suficientemente diverso para o início do processo.

Ciência é dúvida, e, portanto, a moldura aqui inicialmente proposta dificilmente será a moldura final do projeto, aquela a basear as recomendações supracitadas. A interação entre moldura, casos e comparações ditará os resultados.

"No que diz respeito à aplicação do conceito na pesquisa empírica, devemos seguir Goertz (2006) o qual escreve que um conceito social pode ser operacionalizado por meio de suas dimensões constitutivas (atributos) e manifestações observáveis (indicadores). Ressalte-se que tal desagregação deve capturar os aspectos causais mais relevantes do conceito de forma consistente com a sua estrutura teórica subjacente (Beach e Pederson, 2016)".

4.3 CRONOGRAMA

1. Apresentação das propostas de pesquisa: novembro de 2020
2. 1o workshop entre pesquisadores: dezembro de 2020
3. Relatórios preliminares: maio de 2021
4. 2o workshop: junho de 2021
5. Relatórios finais: novembro de 2021
6. Seminário internacional: fevereiro de 2022
7. Edição de livro e elaboração de policy briefs: 1o semestre de 2022
8. Lançamento: 2o semestre de 2022

Referências

AIGINGER, K; RODRIK, D., Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade* (2020) 20:189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>.

AMABLE, Bruno (2016) Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism, *Journal of Institutional Economics*, 12: 1, 79–103

AMRI, N.H; MICHEL, L.; SOULARD, C.T. Une politique alimentaire à Montpellier : la transition agroécologique vecteur de compromis politique ? FOUILLEUX, E.; MICHEL, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2020, p. 253-271.

ARBO, P., BENNEWORTH, P. (2007). *Understanding the regional contribution of higher education institutions*. OECD Education Working Papers, n. 9, 1-76. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/161208155312>

ARCHIBUGI, D. (2019). Não Existe Receita Única para Todos: o design do sistema de patentes deve ser específico a cada nação. In CHIARINI, T. & CALIARI, T. (orgs.), *A Economia Política do Patenteamento na América Latina: tecnologia e inovação a favor do desenvolvimento*. Jundiaí: Paco (pp. 09-17).

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), p. 39-57, 2013.

AUTOR, D. Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, n.3, 2015, pp. 3–30.

BAKER, L.; ZEEUW, H. Urban food policies and programmes : an overview. In: ZEEUW, H.; DRECHSEL, P. *Cities and agriculture: developing resilient urban food systems*. London: Routledge, 2015, p. 26-57.

BALBACHEVSKY, E.; KERBAUY, M. T. (2016). A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras. In: Koga-Ito, C. Y.; Luca, T. R. *Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional*. (pp. 125-138). São Paulo: Cultura Acadêmica.

BERNSTEIN, H. Food Sovereignty: a skeptical view. *International Conference*, Yale University, 2013.

BLANCHARD, O: 2019. “Public Debt and Low Interest Rates”. *Peterson Institute for International Economics Working Paper* 19-4.

BLAY-PALMER, A. *et al.* Post Covid 19 and food pathways to sustainable transformation. *Agriculture and Human Values*, 37, p. 517-519, 2020.

BLIND, K.; CREMERSD, K.; MUELLHERD, E. The influence of strategic patenting on companies’ patent portfolios. *Research Policy* 38, pp. 428–436. 2009.

Blyth, M., 2013. *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford University Press.

BONACELLI, M., B., M., GARCIA, N. L. (27 jul. 2020). Ensino, Pesquisa e Formação na (pós) COVID-19 e a Universidade que Precisamos. *Boletim Covid-19 - DPCT/IG* n.17. Recuperado de <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/07/28/ensino-pesquisa-e-formacao-na-pos-covid-19-e-universidade-que-precisamos>.

BONANNO, A.; CAVALCANTI, J.S.B. *State capitalism under neoliberalism: the case of agriculture and food in Brazil*. London: Lexington Books, 2019.

BOYLE, J. (2003). Foreword: The Opposite of Property? *In Law and Contemporary Problems*, 66, ½ (01:32).

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Vigitel Brasil 2018: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2018*. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

BRICAS, N. et al.. Urbanization issues affecting food systems sustainability. In: BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Switzerland: Springer, p.1-25, 2017.

BUBELA T ET AL. (2012) Is belief larger than fact: Expectations, optimism and reality for translational stem cell research. *BMC Medicine* 10: 133–143.

BURLAMAQUI, L; TORRES FILHO, E: 2020. “The Corona Crisis: Mapping and Managing the Financial Turmoil -A Minskyian approach”. *Levy Economics Institute Working Paper* n. 938.

CALABRESI, G. & MELAMED, A.D. (1972). Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral. *In Harvard Law Review*, 85 (pp 1089-1128).

CASTANHO, S. E. M. (2000). A universidade entre o sim, o não e o talvez. In Veiga, I. P. A. & Castanho, M. E. L. M. (Orgs.). *Pedagogia universitária: a aula em foco* (pp. 13-48). Campinas, SP: Papirus.

CENTENO, M.A.; KOHLI, A.; YASHAR, D.J. (2017) Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics. In *Developing State Capacity*, Cambridge University Press.

CINGOLANI L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*, MERIT Working Papers 2013-053, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT). Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: *Estratégia do Prado ao Prado para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*. Bruxelas, 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR), Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). (2019). *TIC Domicílios*. São Paulo: CGI.br, Cetic.br, NIC.br.

COMMONS, J. (1959). *Legal Foundations of Capitalism*. Madison, The University of Wisconsin Press (First published in 1924, by Macmillan Company)

CONWAY, C., HUMPHREY, L., BENNEWORTH, P., CHARLES, D., & YOUNGER, P. (2009). *Characterising modes of university engagement with wider society: A literature review and survey of best practice*. Newcastle upon Tyne: Newcastle University. Recuperado de <https://strathprints.strath.ac.uk/48210/>

CORIAT, B. (2011). From Natural-Resource Commons to Knowledge Commons – common traits and differences. *Laboratory of Economics and Management of the Sant’Anna School of Advanced Studies (LEM Working Paper Series)*. <http://www.lem.sssup.it> (acesso em 22/08/2015).

CORIAT, B., ABECASSIS, P., ALESSANDRINI, J-F., COUTINET, N., LEYRONAS, S. (2019). *Developing Innovative Drugs Through Commons – lessons from the DNDi experience*.

CUNHA, A.R.A et al. Políticas locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias. In: BELIK, W.; MALUF, R. *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2000, p. 183-209.

DAVIRON, B; PERIN, C.; SOULARD, C.T; MENAT, F. History of Urban Food Policy in Europe, from the Ancient City to the Industrial City. In: BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Switzerland: Springer, p.1-25, 2017.

DE NEGRI, F., ZUCOLOTO, G., MIRANDA, P., KOELLER, P. (2020). Ações governamentais para acelerar a pesquisa científica e a inovação frente à pandemia. *Radar*, 62. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10104>

DEBRU, J. et al. *Politiques alimentaires urbaines: actes de la rencontre internationale sur les experiences en Afrique, Amerique Latine et Asie*. 16-18 de novembro. UNESCO-CIRAD, 2015.

DÍAZ-MÉNDEZ, C.; GÓMEZ-BENITO, C. (2010) Nutrition and the Mediterranean diet. A Historical and sociological analysis of the concept of a “healthy diet” in Spanish society. *Food Policy*, v. 35, 2010.

ESTÉBANEZ, M. E. (2016). Ciencia, universidad y entorno: conceptos y reflexiones. Buenos Aires, *Política Universitaria*, n. 3. Buenos Aires, p. 2-12. Recuperado de https://iec.conadu.org.ar/files/areas-de-trabajo/1517941197_2016-politica-universitaria-3.pdf

ETZKOWITZ, H. (Summer 2001). The second academic revolution and the rise of entrepreneurial science. *Technology and Society Magazine*, *IEEE* 20 (2), 18-29. <https://doi.org/10.1109/44.948843>.

ETZKOWITZ, H., LEYDESDORFF, L. (1997). *Universities in the global knowledge economy: a triple helix of university-industry-government relations*. London: Pinter.

EUROPEAN INDICATORS AND RANKING METHODOLOGY FOR UNIVERSITY THIRD MISSION - E3M. (2012). *Green paper: fostering and measuring 'third mission in higher education institutions*. Recuperado de <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/118583/2/311212.pdf>

EVANS, P. B. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World development*, v. 24, n. 6, p. 1119-1132. DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00021-6](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00021-6)

EVANS, P. B. (2008). *In search of the 21st century developmental state*. University of Sussex, Centre for Global Political Economy. Working Paper n. 4, p. 1-22, December 2008. Recuperado de <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=cgpe-wp04-peter-evans.pdf&site=359>

EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. 1995.

EVANS, P. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, n. 28-29, 1993.

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

FAGES, R.; BRICAS, N. L'Alimentation des Villes: quels rôles des collectivités du Sud ? *L'AFD* &, N° 4, 2017.

FAO *Cities and local governments at the forefront in building inclusive and resilient food systems: key results from the FAO survey "Urban Food Systems and Covid-19"*. Rome: FAO, 2020b.

FAO, OPS, WFP y UNICEF. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe* 2018. Santiago, 2018.

FAO. *Food, agriculture and cities: the challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world*. Rome: FAO, 2015.

FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO, 2018.

FAO. *Urban food systems and Covid-19: the role of cities and local governments in responding to the emergency*. Rome: FAO, 2020a.

FAULKNER A (2012) Commensuration and proliferation: similarity and divergence in Law's shaping of medical technology. *Law, Innovation and Technology* 4 (2):165-184.

FAULKNER A (2016) Opening the gateways to market and adoption of regenerative medicine? The UK case in context. *Journal of Regenerative Medicine and Tissue Engineering* 11 (3): 321-330.

FOUILLEUX, E.; MICHEL, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2020.

FRANÇA, C.G. ; MARQUES, V.P.M.A. ; DEL GROSSI, M.E. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. Brasília: FAO, 2016.

FREEMAN, C. (1987). *Technology policy and economic performance: Lessons from Japan*, London: Pinter Publishers

- FURMAN, J. AND SUMMERS, L.H., 2019. Who's afraid of budget deficits. *Foreign Affairs*.
- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.
- GODDARD, J., KEMPTON, L., & VALLANCE, P. (2013). The civic university: connecting the global and the local. In: Roberta Capello, Agnieszka Olechnicka, Grzegorz Gorzelak (eds.) *Universities, Cities and Regions: Loci for Knowledge and Innovation Creation*. (pp. 43-63). Abingdon, Oxon: Routledge,
- GODDARD, J.; COOMBES, M., KEMPTON, L., VALLANCE, P. (2014). Universities as anchor institutions in cities in a turbulent funding environment: vulnerable institutions and vulnerable places in England. *Cambridge Journal of regions, economy and society*, v. 7, n. 2, p. 307-325, 2014. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu004>
- GOMIDE, A de Á; PIRES, R R C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. IPEA, 2014.
- GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GOMIDE, A.Á. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas do Brasil. In.: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GOMIDE, A.A.; PEREIRA, A.K.; MACHADO, R. Apresentação. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.
- GOOS, M.; MANNING, A.; SALOMONS, A. Explaining job polarization: routine biased technological change and offshoring. *The American Economic Review*, vol. 104, n.8, 2014, pp. 2509–2526.
- GOUREVITCH, Peter & SHINN, James (2007) *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate*, Princeton University Press
- GOUREVITCH, Peter (1986) *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press
- GRAU, F.X. (2014). *The Glocal University*. Barcelona: Global University Network for Innovation. Disponível em: http://www.guninetwork.org/files/glocal-university_fx_grau_2014.pdf
- GRISA, C. et al. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 13-38, 2017.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- HADDAD, L. et al. *A new global research agenda for food*. Nature, v. 540, 2016.
- HALL, B.; ZIEDONIS, R. H. The Patent Paradox Revisited: an empirical study of patenting in the U.S. semiconductor industry, 1979-1995. *RAND Journal of Economics* Vol. 32 (1), pp. 101-128. 2001.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press
- HANDCOCK, M. S.; GILE, K. J. On the Concept of Snowball Sampling. *Sociological Methodology*, v. 41, n. 1, p. 367-371, Agosto de 2011.

- HESS, C. (2008). Mapping the Commons. *Presented at The Twelfth Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons*, Cheltenham, UK, 14-18 July. <http://surface.syr.edu/sul> (11/08/2015).
- HESS, C. (2012). The Unfolding of the Knowledge Commons. *In St. Anthony's International Review* 8(1):13-25. <http://www.ingentaconnect.com/content/stair/stair/2012/00000008/00000001> (accessed in
- HESSELS, L. K., VAN LENTE, H. & SMITS, R. (2009). In search of relevance: the changing contract between science and society. *Science and Public Policy*, 36(5): 387-401. DOI: <https://doi.org/10.3152/030234209X442034>
- HLPE. *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2014.
- HO, KAREN (2009) *Liquidated: An Ethnography of Wall Street*, Duke University Press Books. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Segurança Alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- INZELT, A., LAREDO, P., SANCHEZ, P., MARIAN, M., VIGANO, F., & CARAYOL, N. (2006). Third Mission. In: Schoen A. (Ed.). *Strategic Management of University Research Activities, Methodological Guide*, (pp. 125-168). Lugano: PRIME Project 'Observatory of the European University. Recuperado de http://www.enid-europe.org/PRIME/documents/OEU_guide.pdf
- IPCC. *Climate Change and Land*. IPCC, 2019.
- IPES Food From uniformity to diversity. *IPES Food*, 2016.
- IPES Food *What makes urban food policy happen?* Insights from five case studies. 2017.
- IPES Food. *Romper con los sistemas agrarios y alimentarios industriales: siete experiencias de transición agroecológica*. Estudios de caso 02. IPES Food, 2018.
- IPES Food. *Towards a common food policy for the European Union: the policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe*. IPES-Food, 2019.
- JANICKE, M. The political system's capacity for environmental policy: :the framework for comparison. In: Weidner, H.; Janicke, M. (eds). *Capacity building in national environmental policy*. Berlin: Springer-Verlag, 2002
- JASANOFF S (2004) *States of knowledge: The co-production of science and social order*. Milton Park: Routledge.
- KARLSEN, J.; LARREA, M. (2019). Does a Responsible University Need a Third Mission?. In: Sørensen, M. P., Geschwind, L., Kekäle, & Pinheiro, R. (Eds.). *The Responsible University*. (pp. 173-199). Cham: Palgrave Macmillan.
- KATTEL, R E MAZZUCATO, M:2018. "Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector" in *Industrial and corporate change* Vol. 27, No. 5, 787–801
- KELTON, S.: 2020. The deficit myth: modern monetary theory and the birth of the people's economy. *Public Affairs*.
- KERR, C. (2005). *Os usos da Universidade*. 15. ed. Brasília: UNB.
- KEYNES: 1930. *A Treatise on Money*. Mac Millan,

- LAMINE, C. *Sustainable Agri-food Systems: case studies in transitions towards sustainability from France and Brazil*. London: Bloomsbury Academic, 2020.
- LANZARA, A. P.. Mudanças tecnológicas, exclusão digital e os desafios da proteção social. CEE- Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 06/07/2020. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=Mudancas-tecnologicas-exclusao-digital-e-os-desafios-da-protecao-social>.
- LARA RESENDE, A: 2020. “Crise exige superar equívocos sobre emissão de moeda e dívida pública”. *Folha de São Paulo* (Maio, 16).
- LASCOUMES, P.; Le GALÈS, P.. Understanding Public Policy through its Instruments - from the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, (20) 1, 2007, pp.1-21.
- LICHTENTHALER, U. (2010). Intellectual property and open innovation: An empirical analysis. *International Journal of Technology Management*, 52(3/4), 372-391.
- LUEBBERT, Gregory (1991) *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, London: Oxford University Press
- LUNDEVALL, B. A. (1992). *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London, UK: Pinter Publishers.
- MAASSEN, P. (2012). *The changing social pact of Universities in the new knowledge society*. In: Conference: BRICS and Higher Education, 08 Nov. 2012, Universidade Estadual de Campinas. Recuperado de <https://bit.ly/3lsti9t>.
- MAASSEN, P. (2014). A new social contract for higher education?. In: GOASTELLEC, G.; PICARD, F. *Higher education in societies*. (pp. 33-50). SensePublishers, p. 33-50.
- MAASSEN, P. (2019). Chapter 1: Introduction. New demands to universities and their impact on the place of universities in society. In: Maassen, P., Andreadakis, Z., Gulbrandsen, M., & Stensakeret, B. *Growing focus on the universities' third mission: the changing place of universities in society worldwide*. (pp. 14-25). Rapport. Hamburg: Körber Stiftung.
- MAASSEN, P., Andreadakis, Z., Gulbrandsen, M., & Stensakeret, B. (2019). Executive Summary. In: Maassen, P., Andreadakis, Z., Gulbrandsen, M., & Stensakeret, B. *Growing focus on the universities' third mission: the changing place of universities in society worldwide*. (pp. 8-13). Rapport. Hamburg: Körber Stiftung.
- MACKENZIE, D: 2020. COVID-19: The Pandemic that Never Should Have Happened and How to Stop the Next One. *Hachette*.
- MADISON, M.J. (2010). Beyond Creativity: Copyright as Knowledge Law. *In Vanderbilt Journal of Ent. and Tech. Law*, 12(04):818-851.
- MAFRA, L.A.S. *O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte*. Mestrado (Dissertação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2004.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Mahoney, James (2000) Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4 (Aug), pp. 507-548
- MALUF, R., *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.
- MANN, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.

- MANN, M. Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, n. 3-4, p. 355, 2008.
- MARTIN P ET AL. (2008). Capitalizing hope: the commercial development of umbilical cord blood stem cell banking. *New Genetics and Society* 27(2) :127-143.
- MASON, C. AND DUNNILL, P. (2008) A brief definition of regenerative medicine. *Regenerative Medicine* 3 (1): 2-5.
- MASON, P.; LANG, T. *Sustainable diets: how ecological nutrition can transform consumption and the food system*. Taylor & Francis, 2017.
- MATTEO, M. (2011). Teorias de Desenvolvimento Territorial. In: CRUZ, B. Oliveira et al. (Orgs.). *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. (pp. 79-112). Brasília: Ipea.
- MAZMANIAN, D.; KRAFT, M. (ed). *Toward sustainable communities. Transition and transformation in environmental policy*. The MIT Press: London, England, 1999, 2nd. ed. .
- MAZZUCATO, M AND KATTEL, R: 2020. “COVID-19 and public-sector capacity” in *Oxford Review of Economic Policies*.
- MCALLISTER, L. *Making law matter: environmental protection and legal institutions in Brazil*. Stanford University Press, 2008
- McMICHAEL, P. *Food regimes and agrarian questions*. Nova Scotia: Fernwood, 2013.
- MEADOWCROFT, J. Greening the State? In: Steinberg, P.; VanDeveer, S. *Comparative Environmental Politics - theory, practice and prospects*. MIT: Massachussets, 2012
- MELLO, M.T.L. (2006). Direito e Economia em Weber. *Revista Direito GV*, Vol.2, p. 45-65.
- Mello, M.T.L. (2009). Propriedade Intelectual e Concorrência. *Revista Brasileira de Inovação*.
- MELLO, M.T.L. (2016). “Property” Rights and the Ways of Protecting Entitlements – an interdisciplinary approach. *Revista de Economia Contemporânea*, 20(03): 430-457.
- MENTION, A-L., SALEH, A-S. Open Innovation and intellectual property: the relationship and Its challenges. *CRP Henri Tudor*. 2013.
- MERGES, R. (1994). Of Property Rules, Coase and Intellectual Property. In *94 Columbia Law Review*, p 2655-. Artigo obtido por download de HeinOnline (<http://heinonline.org>) em 06/04/2010.
- MIGDAL, Joel S. *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press, 1988.
- MILANOVIC, B. “The Clash of Capitalisms. The Real Fight for the Global Economy’s Future”. *Foreign Affairs*, 99, (1), 2020, pp. 10-21.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. *Corona Vírus - Monitoramento nas Instituições de Ensino* – MEC. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/coronavirus/>
- MINSKY, H.P., 1982. *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*, ME Sharpe. Inc.: Armonk, NY.
- MINSKY: 1986. *Stabilizing an Unstable Economy*, Mc Graw Hill.
- MITCHELL, W, WRAY, R AND WATTS, W: 2019. *Macroeconomics*. Red Globe Press.
- MOLAS-GALLART, J., SALTER, A., PATEL, P., SCOTT A. & DURAN, X. (2002). *Measuring third stream activities*: Final report to the Russell Group of Universities. SPRU, University of Sussex. Recuperado de https://www.academia.edu/532097/Measuring_third_stream_activities

MONTESINOS, P., CAROT, J. M., MARTINEZ, J. M., & MORA, F. (2008). *Third mission ranking for world class universities: Beyond teaching and research. Higher education in Europe*, 33(2-3), 259-271. DOI: <https://doi.org/10.1080/03797720802254072>

MORRISON M (2012) Promissory futures and possible pasts: the dynamics of contemporary expectations in regenerative medicine. *Biosocieties* 7 (1): 3-22.

MORTON, S. F., SHAPIRO, C. *Patent assertions: are we Any closer to aligning rewards to contribution? Innovation Policy and the Economy, forthcoming.* 2015

NABUCO, M.R.; PORTO, S.I. Como planejar e executar o abastecimento alimentar municipal. In: BELIK, W.; MALUF, R. *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberação.* Campinas, SP: IE/Unicamp, 2000, p. 209-234.

NEUNER, K.; KELLY, S.; RAJA, S. *Planning to eat? Innovative local government plans and policies to build healthy food systems in the United States.* Buffalo/New York: University at Buffalo/The State University of New York, 2011.

NEVES, E. M. S. C. *Environmental governance in Brazil: the local government's perspective.* Revista de Economia Contemporânea, vol. 20, n. 3, 2016, p. 492-516.

NEVES, E. M. S.C. : *Environmental regulation and institutional change in Brasil.* Second World Interdisciplinary Network for Institutional Research / WINIR Conference, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, Setembro 2015.

NIEDERLE, P.A.; WESZ JR., V.J. *As novas ordens alimentares.* Porto Alegre, RS : Editora da UFRGS, 2018.

OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA SOCIEDAD (OCTS-OEI). (2020). *Explorador de la investigación latinoamericana en COVID-19.* Recuperado de <http://octs-oei.org/reportes/explorador.html>

OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA SOCIEDAD (OCTS-OEI) & Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). (2017). *Manual Iberoamericano de Indicadores de Vinculación de la Universidad con el Entorno Socioeconómico. Manual de Valencia.* Recuperado de http://www.ricyt.org/files/manual_vinculacion.pdf

Oliveira, Giuliano; Cioffi, Felipe; & De Conti, Bruno (2017) “Os Fundos de pensão e o financiamento de longo prazo no Brasil: possibilidades e limites”, *Revista Pesquisa & Debate.* São Paulo. Vol. 28. Número 1 (51). Jul

OLSEN, J. P. (2007). Chapter 2 the institutional dynamics of the european university. In: Maassen, P., & Olsen, J. P. (Editors). *University Dynamics and European Integration* (pp. 25-43). Dordrecht: Springer.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD. *Capacity development in environment.* OECD, Paris, 1994.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD (2020). *Coronavirus (COVID-19): Joint action to win the war.* Paris: OECD. Recuperado de <https://www.oecd.org/about/secretary-general/Coronavirus-COVID-19-Joint-actions-to-win-the-war.pdf>

ORSI, F. (2013). Elinor Ostrom et les Faisceaux de Droits: l’ouverture d’un nouvel espace pour penser la propriété commune. *Revue de la Régulation*, 14

OSTROM, E. (1999). *Private and Common Property Rights.* In <http://encyclo.findlaw.com/2000book> , (pp 332-379), acessado em 20/07/2015.

- PANUN, J. “Manger local”: canalisation des débats politiques sur l’alimentation en régions. FOUILLEUX, E.; MICHEL, L. *Quand l’alimentation se fait politique(s)*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2020, p. 181-198.
- PEDROSA, R. H. L. (2014). A inovação tecnológica e a “terceira missão das universidades”. In: Schwartzman, S. (Org.). *A educação Superior na América Latina e os desafios do século XXI*. (pp. 219-282). Campinas: Unicamp.
- PEREIRA, A.K. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (IPOL/UnB). Brasília, 2014.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press
- PIRES, R. R. C., & GOMIDE, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24(58), 121-143.
- POISNEL, E. « L’Alimentation, c’est nous » : tentative inaboutie d’une politique alimentaire régionale dans le Nord-Pas-de Calais (2010-2015). FOUILLEUX, E.; MICHEL, L. *Quand l’alimentation se fait politique(s)*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2020, p. 199-216.
- PORTILHO, F. Ativismo alimentar e consumo político – duas gerações de ativismo alimentar no Brasil. *Redes*, v. 25, n.2, p.12-33, 2020.
- POTHUKUCHI, K.; KAUFMAN, J.L. Placing the food system on the urban agenda: the role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values*, v. 16, p. 213-224, 1999.
- PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. *Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
- PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; SOUZA, G. P. C. *A Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
- PRETTY, J. New opportunities for the redesign of agricultural and food systems. *Agriculture and Human Values*, n. 37, p. 629-630, 2020.
- RAJA, S. et al. Reflexive and inclusive: reimagining local government engagement in food systems. *Journal of Agriculture, Food Systems and Community Development*, v. 8, supplement 2, 2018.
- REECE, J. Seeking food justice and a just city through local action in food systems: opportunities, challenges and transformation. *Journal of Agriculture, Food Systems and Community Development*, v. 8, supplement 2, 2018.
- REICHMAN, J. (1994). Legal Hybrids Between the Patent and Copyright Paradigm. *In Columbia Law Review*, 94, 1501.
- REICHMAN, J. (2010). *Intellectual Property in the Twenty-First Century: Will the Developing Countries Lead or Follow?*
- REICHMAN, J.H. (2000). On Green Tulips and Legal Kudzu: repacking rights in subpatentable innovation. *In Vanderbilt Law Review*, 53 (6:1743-98).
- REINHART, C.M. AND ROGOFF, K., 2011. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly, Reprint*. Princeton University Press.
- RIP A AND JOLLY PB (2012) Emerging spaces and governance: a position paper for EU-SPRI *E. U. Spri Forum*. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Andy_Stirling/publication/263962630_Emerging_Spaces_a

nd_Governance_A_position_paper_for_EU-SPRI/links/00b4953c67201913bd000000.pdf. Acesso em 14 Fevereiro 2020).

ROJÃO, R. et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, 17 julho, 2020.

SCHLAGER, E. & OSTROM, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: a conceptual analysis. *In Land Economics*, 68(3):249-262.

SCHOEN, A., & THEVES, J. (2006). OEU strategic Matrix. In: Schoen A. (Ed.). *Strategic Management of University Research Activities, Methodological Guide*, (pp. 7-19). Lugano: PRIME Project 'Observatory of the European University. Recuperado de http://www.enid-europe.org/PRIME/documents/OEU_guide.pdf

SIEGFRIED, J.J., SANDERSON, A.R., & MCHENRY, P. (2007). The economic impact of colleges and universities. *Economics of Education Review*, 26, 546-558. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2006.07.010>

SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. Rio de Janeiro: Malheiros, 2009.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n.2, 1982.

SONNINO, R. et al. Policy Brief 3: research and innovation supporting the farm to fork strategy of the European Commission. *FIT4Food2030*, 2020.

SONNINO, R. et al. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. *Redes*, v. 24, n. 1, p. 14 – 29, 2019.

SONNINO, R.; TEGONI, C.L.S.; DE CUNTO, A. The challenge of systemic food change: insights from cities. *Cities* 85, p. 110-116, 2019.

SØRENSEN, M. P., GESCHWIND, L., KEKÄLE, & PINHEIRO, R. (Eds.). (2019). Responsible Universities in Context. In: Sørensen, M. P., Geschwind, L., Kekäle, & Pinheiro, R. (Eds.). *The Responsible University*. (pp. 3-29). Cham: Palgrave Macmillan.

SOUZA FILHO, A. G., ALVES, O. L. (2020). *Potencialidades das Universidades e Institutos de Pesquisa Públicos no Enfrentamento da COVID-19*. LQES - Unicamp. Draft, 24. Recuperado de <https://www.unicamp.br/unicamp/coronavirus/potencialidades-das-universidades-e-institutos-de-pesquisa-publicos>

Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press

TAYLOR, H. L., & LUTER, G. (2013). *Anchor institutions: an interpretive review essay*. New York: Anchor Institutions Task Force. Recuperado de <http://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-taylor-luter.pdf>

TCHERNEVA, P: 2020. *The Case for a Job Guarantee*. Polity Press.

TIETZE, F., VIMALNATH, P. ARISTODEMOU, L., MOLLOY, J. (April 5, 2020). Crisis-Critical Intellectual Property: Findings from the COVID-19. Pandemic Centre for Technology Management. *Working Paper Series*, n. 2. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3569282>

TORRISIA, S.; GAMBARDELLA, A.; GIURIA, P.; HARHOFFC, D.; HOISLC, K.; MARIANIB, M. Used, blocking and sleeping patents: Empirical evidence from a large-scale inventor survey. *Research Policy*, 45, pp. 1374-1385. 2016.

UNESCO IESALC (9 April, 2020). *COVID-19 and higher education: today and tomorrow. Impact analysis, policy responses and recommendations*. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/en/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-EN-090420-2.pdf>

- UNESCO. (30 July, 2020). UNESCO COVID-19 education response: how many students are at risk of not returning to school? Advocacy paper. UNESCO: Paris. Recuperado de
- VALLE, R. S. T. 2010 *pode aprofundar retrocesso na política socioambiental brasileira*. Instituto SocioAmbiental. Disponível em: http://www.socioambiental.org/nsa/direto/direto_html?codigo=2010-02-11-113943.
- VIG, N.; KRAFT, M. *Environmental policy - new directions for the Twenty-First Century*. Sage Publications: California, 2019, 10 th. ed.
- VOM HAU, M. State capacity and inclusive development: new challenges and directions. *ESID Working Paper*, 2 (2), 2012, pp. 2-40.
- VORLEY, T., & J. NELLES (2008), (Re) conceptualising the academy: Institutional development of and beyond the third mission, *Higher Education Management and Policy*, v. 20(3), p. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.1787/hemp-v20-art25-en>.
- WEBER, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México DF, *Fondo de Cultura Económica*, 2ª edição em espanhol (1ª edição alemã, 1922).
- WEBSTER A ET AL. (2011). Experimental heterogeneity and standardization: stem cell products and the clinical trial process. *BioSocieties*, 6 (4): 401-419.
- WRAY, L.R., 1998. *Understanding modern money*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ZIEDONIS, R. H. Don't Fence Me In: Fragmented Markets for Technology and the Patent Acquisition Strategies of Firms. *Management Science* 50(6): pp. 804-820. 2004.
- ZIMMERMANN, S.A. *Políticas de abastecimento alimentar na perspectiva da segurança alimentar: o Programa de Abastecimento Alimentar de Caxias do Sul, RS*. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Desenvolvimento). Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2006.
- ZIZEK, S., 2020. PANDEMIC! Covid-19 Shakes the World. *John Wiley & Sons*.