

Coslovsky, Salo Vinocur

Working Paper

Respeito às normas e crescimento econômico: Como promotores públicos garantem o cumprimento das leis e promovem o crescimento econômico no Brasil

Texto para Discussão, No. 1355

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Coslovsky, Salo Vinocur (2008) : Respeito às normas e crescimento econômico: Como promotores públicos garantem o cumprimento das leis e promovem o crescimento econômico no Brasil, Texto para Discussão, No. 1355, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91364>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1355

**RESPEITO ÀS NORMAS E
CRESCIMENTO ECONÔMICO:
COMO PROMOTORES PÚBLICOS
GARANTEM O CUMPRIMENTO DAS
LEIS E PROMOVEM O CRESCIMENTO
ECONÔMICO NO BRASIL**

Salo Vinocur Coslovsky

Rio de Janeiro, agosto de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1355

RESPEITO ÀS NORMAS E CRESCIMENTO ECONÔMICO: COMO PROMOTORES PÚBLICOS GARANTEM O CUMPRIMENTO DAS LEIS E PROMOVEM O CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL*

Salo Vinocur Coslovsky**

Rio de Janeiro, agosto de 2008

* Trabalho apresentado no *workshop* Crescimento Econômico e o Cumprimento de Normas e Padrões: Casos Bem-Sucedidos e Recomendações para Políticas Públicas, promovido pelo DFID/Ipea, em Brasília, em 13 de dezembro de 2007. Esta pesquisa e seus resultados intermediários são o desdobramento de um projeto iniciado no Massachusetts Institute of Technology (MIT) em meados de 2006, com o título *The Rule of Law, Economic Development, and the Modernization of the State in Brazil: Lessons from Existing Experience for Policy and Practice* supervisionado por Judith Tendler (pesquisadora principal), e financiado pelos escritórios do Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e do Banco Mundial (BID) em Brasília. Sinceros agradecimentos aos que apoiaram o estudo através de financiamento e *feedback* contínuo no projeto: Miranda Munro, Ernesto Jeger e Ana Doria Galvão, do escritório do DFID em Brasília; John Briscoe e Deborah Wetzel, do escritório do BID em Brasília; ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e ao Departamento de Estudos Urbanos e Planejamento do MIT, por terem apoiado o projeto de diversas formas, inclusive oferecendo um ambiente propício para as discussões em torno do tema. Aplicam-se aqui as ressalvas de praxe. Os financiadores não são responsáveis pelos pontos de vista apresentados neste documento, e podem não estar necessariamente de acordo com eles.

** Do Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

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

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

ISSN 1415-4765

JEL: K32, K42 e L50

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL | 11 |
| 3 INDÚSTRIAS SELECIONADAS | 12 |
| 4 O PROMOTOR EM AÇÃO | 17 |
| 5 CONCLUSÃO | 25 |
| REFERÊNCIAS | 26 |

SINOPSE

Esta pesquisa examina como os membros do Ministério Público (MP) brasileiro conseguem que empresas instaladas em território nacional cumpram com a legislação trabalhista e ambiental sem perder a competitividade. Nos casos analisados, promotores e procuradores percebem que os gargalos que dificultam o cumprimento da lei estão freqüentemente fora das empresas infratoras e de suas respectivas cadeias de valor, e que, portanto, abordagens baseadas em punição, persuasão ou educação – todas centradas na empresa – não são suficientes. Para promover o cumprimento das leis esses agentes públicos localizam e dimensionam os gargalos mais importantes e montam um time composto por instituições públicas, privadas e não-governamentais dispostas a compartilhar os riscos e benefícios associados com a remoção desses gargalos e a mudança na estrutura produtiva das empresas em questão. Na prática, esse processo, que os promotores e procuradores chamam de “costura”, modifica o ambiente onde as empresas operam de forma a tornar o cumprimento da lei a alternativa mais simples e óbvia para todos os envolvidos.

ABSTRACT

This paper examines how Brazilian prosecutors promote compliance with labor and environmental laws while preserving or even enhancing the competitiveness of local firms. In the cases analyzed, prosecutors realize that the bottlenecks that prevent compliance are often located outside the firm and its immediate value chain, so punishment or pedagogy, when used in isolation, are not likely yield meaningful results. Instead, they locate key bottlenecks, assess them, and then, depending on the task ahead, bring together a series of public, private, and non-profit institutions willing to share, according to their respective tolerance and ambition, the risks and benefits associated with the necessary change. This process, which prosecutors themselves call “to stitch it together”, effectively modifies the environment in which firms operate so as to make compliance the easy and obvious choice for all involved.

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios enfrentados atualmente pelos países em desenvolvimento é a necessidade de promover o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento de normas ambientais e trabalhistas (TENDLER, 2006). Por um lado, as empresas freqüentemente argumentam que o excesso de regulação limita sua habilidade de competir no mercado global. Por outro, trabalhadores e ativistas destacam que ninguém deve sujeitar-se a um ambiente insalubre, perigoso e deteriorado em nome de um crescimento econômico que freqüentemente acaba sendo limitado tanto em alcance quanto em duração.

Diante desse desafio, os governos raramente sabem como agir, então alternam entre dois extremos igualmente negativos. Em algumas ocasiões, desregulam para “melhorar o ambiente de negócios”, mas ao fazê-lo colocam em risco as normas ambientais e trabalhistas que deveriam defender. Em outras, aplicam rigorosamente as leis e esperam que as empresas se ajustem, mas isso leva muitas delas a encolher, falir, passar para a informalidade, terceirizar práticas ilegais, ou simplesmente fechar as portas e ir embora.

Ainda assim, existem muitos casos em que normas coexistem com o crescimento econômico e até reforçam-se mutuamente. De fato, mesmo em países relativamente pobres é possível encontrar muitas empresas e grupos de empresas de todos os portes, setores e níveis de sofisticação que conseguiram juntar esses dois elementos cruciais e tornaram-se mais competitivos como resultado disso. Por exemplo, Kennedy (1999), Tewari e Pilai (2005), e Lake (2007) relatam casos nos setores de couro, automóveis e roupas na Índia. Nadvi (2004) examina fabricantes de instrumentos cirúrgicos no Paquistão. Lowe (2004) investiga uma série de casos no Paraguai, Locke e Romis (2007) analisam fabricantes de calçados no México, e Damiani (1999), Lazarte (2005), Almeida (2005 e 2007) e Pires (2007) discutem uma grande variedade de casos no Brasil, incluindo exemplos nos setores agrícola, industrial e de serviços.

Geralmente, os pesquisadores na área de desenvolvimento que tentam explicar essa variação de modo abrangente encaixam-se em dois grupos. O primeiro grupo enfatiza a importância de determinados *ingredientes*, como por exemplo instituições sólidas, que influenciam o comportamento econômico (NORTH, 1990; ACEMOGLU; SIMON; ROBINSON, 2005) e permitem a conciliação das normas com o crescimento. O segundo baseia-se em estudos de arranjos produtivos e na história dos países hoje desenvolvidos, e enfatiza a importância do *processo* através do qual esses ingredientes são produzidos (SCHMITZ, 2007; NADVI, 2004; SABEL, 2004; CHANG, 2002; RODRIK, 2003). Tais processos subvertem a noção de pré-requisitos e obtêm sucesso identificando e eliminando gargalos.

Contudo, conforme indicado por Przeworski (2004), nenhum dos dois grupos explica de forma satisfatória como processos ou instituições apropriadas para resolver os problemas podem ser criados onde não existiam previamente. O presente estudo trata desse assunto e, em vez de analisar *ingredientes* ou *processos*, analisa os chamados “reguladores de campo” (*street-level regulators*), uma classe de agentes que muitas vezes estimula os processos mencionados acima. Os reguladores de campo são os agentes públicos que levam o poder normativo e coercivo do Estado até a porta da empresa e do cidadão. Na prática, são os auditores, fiscais, inspetores e promotores do

setor público, cuja tarefa é também manter contato direto com empresas privadas e garantir que estas cumpram os diversos códigos legais, incluindo a legislação trabalhista e ambiental.

Até hoje, e com poucas exceções significativas (ver PIORE, 2005; SCHRANK; MURILLO, 2005; PIORE; SCHRANK, 2006), esses atores não têm recebido a atenção que merecem. Por um lado, muitos estudiosos consideram implicitamente que os reguladores de campo são robôs que se limitam a *implementar* a lei conforme ela está escrita. Para esses agentes, o foco da atenção é a lei em si, seus efeitos no setor privado e como os códigos legais podem ser reescritos (LA PORTA *et al.*, 1998).¹ Outros estudiosos cometem o erro oposto e consideram reguladores de campo como indivíduos totalmente autônomos que agem como bem entendem, e portanto a tarefa urgente é controlá-los, isto é, impor os controles que os transformarão nos robôs que os analistas desejariam que eles fossem.

Nenhuma das interpretações está correta, e ambas resultam em políticas deficientes. Primeiramente, as situações enfrentadas pelos reguladores de campo são variadas e complexas demais para serem sistematizadas. Portanto, qualquer tentativa de limitar o poder discricionário dos agentes seria ineficaz, ou, se for exagerada, pode criar resultados ridículos ou absurdos.² Em segundo lugar, as leis muitas vezes são vagas e inconsistentes, não por descuido ou má redação, mas porque não seriam aprovadas pelo Legislativo de outro modo. Ainda mais, muitas vezes é difícil conseguir um consenso político para alterar a legislação vigente, então as leis tendem a permanecer estáticas por muito tempo e assim tornam-se obsoletas. Ou seja, a ambigüidade nos códigos legais é um subproduto do processo democrático e provavelmente não deixará de existir.³

Por essas razões, concentro minha atenção nos reguladores de campo, que não são robôs nem agentes autônomos, mas atores dentro de uma organização – homens e mulheres que se deparam com limitações e reagem de forma previsível aos incentivos que vêm de dentro e de fora de suas agências (LIPSKY, 1980; WILSON, 1989). A partir dessa perspectiva, utilizo as ferramentas analíticas da teoria organizacional para estudar os *reguladores em ação* e tentar entender como os reguladores de campo atuam na ponta e como ajudam a conciliar as normas com o crescimento.

De todos os reguladores de campo, escolhi estudar os membros do MP no Brasil. Logo no início da minha pesquisa, estudei alguns casos de melhorias industriais no país e, quando tentava compreender como as empresas tinham seguido uma trajetória ascendente tanto em competitividade quanto em respeito à legislação ambiental e trabalhista, fiquei surpreso ao observar a presença, ao lado de atores

1. O movimento "Lei e Desenvolvimento" da década de 1960 adotou uma abordagem similar, mas em um artigo famoso, David Trubek e Mark Galanter (1974), dois dos proponentes originais da idéia, recuaram e declararam o fim do movimento.

2. Provavelmente o exemplo mais famoso de redução de poder discricionário levando a resultados absurdos é a *three-strikes law* californiana e o seu conjunto de diretrizes de sentenciamento obrigatório. Em um caso, o juiz não teve outra opção a não ser condenar a 25 anos de prisão um homem que roubou quatro biscoitos de um restaurante (CAMPBELL, D. Just four cookies and you're out - for 25 years, *The Guardian*, 20 de junho de 2001).

3. Algumas pessoas também reivindicam tribunais que possam emitir decisões de forma ágil e previsível. A previsibilidade é uma quimera e a agilidade é um alvo móvel: a demanda por adjudicação inevitavelmente aumenta para atender, e depois sufocar, a oferta. Um caso ilustrativo é o dos Juizados Especiais no Brasil (*O Estado de S. Paulo*, 29 de outubro de 2007).

institucionais mais tradicionais como bancos de desenvolvimento e agências ambientais, de promotores públicos. Acabei percebendo que estes agentes são o protótipo do regulador de campo e que eles se encaixam em todos os critérios listados por Lipsky (1980), ou seja, promotores *a)* interagem diretamente com cidadãos; *b)* têm poder discricionário significativo; *c)* são sufocados por uma demanda por serviços muito superior ao que podem oferecer; *d)* esforçam-se para atingir objetivos que são ambíguos e conflitantes; e *e)* lidam com clientes involuntários, isto é, que preferiam não estar lá. Naturalmente, promotores também são responsáveis por verificar se as empresas cumprem uma série de requisitos legais, incluindo normas trabalhistas e ambientais. Finalmente, muitos promotores pareciam estar fazendo algo diferente de apenas indiciar e multar. De fato, muitos deles pareciam atuar de forma criativa para conseguir que as empresas cumprissem com as normas e para a preservar o crescimento econômico delas e, por isso, os considerei o objeto ideal para esta pesquisa.

Em termos de metodologia, tomo os “promotores em ação” como unidade de análise e tiro conclusões de uma série de casos em que estiveram envolvidos. Também analiso com mais profundidade a atuação de promotores públicos em quatro indústrias razoavelmente problemáticas no Brasil, a saber, carcinicultura (criação de camarão em cativeiro), suinocultura, produção de carvão e mineração de granito. Selecionei essas indústrias porque são caracterizadas por um forte conflito entre as empresas que querem crescer (ou simplesmente sobreviver) e certas leis trabalhistas e ambientais que são percebidas como barreiras ou obstáculos para a consecução dessa meta. Faço uma breve descrição dessas indústrias e seus conflitos:

Carcinicultura. No início da década de 1990, empresários do Nordeste do Brasil encontraram um modo de criar camarão com custos relativamente baixos e altíssima produtividade, e assim começaram a gerar emprego e renda em uma região economicamente deprimida. Porém esse sucesso não foi sem custos. Um dos problemas principais ocasionados por essa indústria é que muitos criadores de camarão preferiam instalar os tanques em cima dos mangues e assim acabavam por destruí-los. Os mangues são terra pública e protegida por lei federal, pois prestam serviços ambientais essenciais e fornecem recursos como combustível e alimento às comunidades costeiras carentes.

Suinocultura. Em toda a região Sul do Brasil, há milhares de pequenos produtores rurais atuando na suinocultura, com financiamento e apoio técnico fornecidos por algumas empresas grandes (“integradores”) que compram, abatem e processam os animais e depois exportam a carne. O problema principal com esta indústria é que os produtores despejam grandes quantidades de esterco sem tratamento adequado e outros efluentes nocivos nos campos e rios locais, e assim contaminam os alimentos e a água das cidades vizinhas.

Produção de carvão vegetal. Na parte oriental da Amazônia brasileira, na região de Carajás, centenas (ou mesmo milhares) de pequenas empresas informais e itinerantes se dedicam a produzir enormes quantidades de carvão vegetal, que é vendido aos produtores de ferro-gusa na região (para produzir o ferro-gusa, um predecessor do aço, é preciso fundir o minério de ferro com alguma fonte de carbono). O ferro-gusa é exportado, mas uma grande proporção do carvão usado para

produzi-lo vem da extração ilegal de madeira, e é produzida por trabalhadores que costumam ter seus direitos violados.

Mineração de granito. No município de Santo Antônio de Pádua, situado na região mais pobre do Estado do Rio de Janeiro, há um *cluster* de pequenas empresas que empregam quase seis mil pessoas para produzir lajotas de granito de baixo valor agregado, para venda no mercado doméstico. Infelizmente, a técnica de extração do granito usada naquela região é rudimentar e tende a desperdiçar uma proporção elevada desse recurso natural, além de ser perigosa para os trabalhadores. O corte do granito também gera uma grande quantidade de pó de pedra que é sistematicamente (e ilegalmente) despejada nos rios locais, prejudicando a natureza e deixando a água sem condições de utilização pelos agricultores a jusante (isto é, rio abaixo).

Diante de casos desse tipo, o que faz um promotor público? Uma opção é ser rigoroso e exigir o cumprimento da lei, mas é provável que esse curso de ação crie dificuldades econômicas e problemas sociais. Além disso, voltar o poder coercivo do Estado contra pequenas empresas e a população carente não é algo que atrai o promotor brasileiro típico, que se orgulha de ser um defensor dos mais necessitados. Outra opção é ignorar a situação e deixar as coisas como estão, mas isso seria uma omissão do dever, e, portanto, nenhum promotor de respeito admitiria adotar esse curso, especialmente se houver alguma denúncia. Presos entre esses dois extremos, muitos promotores adotam a abordagem mais confortável, isto é, enfrentam o problema com trâmites burocráticos. Mais especificamente, eles abrem um processo, investigam, investigam mais um pouco; processam algumas pessoas ou outros órgãos do governo, e de modo geral deixam a situação seguir seu curso, esperando que o problema se resolva sozinho ou que o promotor seja transferido antes que irrompa um escândalo. Mesmo assim, há algumas exceções notáveis a esse padrão, e alguns promotores conseguem inovar e resolver problemas assim complicados.

Em um estudo separado, examinei o que motiva essa mudança do curso usual e *por que* alguns promotores, sob determinadas circunstâncias, adotam uma abordagem de “resolvidor de problemas” (SILBEY; HUISING; COSLOVSKY, 2007). Neste estudo, analiso *como* eles conseguem promover avanços, como a instalação de filtros (na produção de granito) ou a formalização da força de trabalho (na produção do carvão). Nesse sentido, o estudo procura responder as seguintes perguntas: *a)* por que essas empresas não estavam cumprindo a lei? *b)* o que as motivou para mudar suas práticas, e como conseguiram os recursos que precisavam para avançar? E, finalmente, *c)* o que os promotores fizeram para produzir esses resultados positivos?

De modo geral, descobri que, no início, as empresas optavam pela irregularidade porque o lucro era razoável, o risco era pequeno, e a punição branda ou inexistente. Entretanto, um choque externo (uma aplicação mais severa da lei) as obrigou a reconsiderar essa política e, ao mesmo tempo, sair da complacência. Para muitas dessas empresas, a busca pela conformidade não foi uma questão de vontade, mas de falta de opção. Ou seja, o cumprimento da lei estava de algum modo obstruído por falta de tecnologia, capital, acesso a mercados, suporte legal, habilidade gerencial ou outros gargalos. Não obstante, e com esforço considerável, determinadas empresas e arranjos produtivos encontraram uma maneira de cumprir com as normas e manter ou aumentar sua competitividade, e os promotores desempenharam um papel crucial

nesse processo. Surpreendentemente, e este é o resultado-chave deste estudo, os promotores não se limitaram a aplicar multas pesadas, nem utilizaram uma combinação criativa de punição e educação. Em vez disso, aliaram-se a outros atores (como órgãos de governo e ONGs) e ajudaram a *mudar todo o ambiente no qual as empresas operavam*, de modo que a conformidade passou a ser a alternativa fácil, óbvia e talvez mais lucrativa. Além disso, usaram a lei, mas não foram limitados por ela nem se limitaram a ela. Em alguns casos deixaram passar pequenas irregularidades, e em outros usaram argumentos não-legais para garantir a conformidade. Resumindo, os promotores não fiscalizaram, puniram ou educaram estritamente, mas *conduziram* as empresas para a conformidade.

O restante deste documento está dividido em quatro seções. A seção 2, “Informações básicas sobre o Ministério Público no Brasil” apresenta os promotores brasileiros. A seção 3, “Indústrias selecionadas”, inclui algumas notas metodológicas e descreve os quatro casos cuja evolução constitui a espinha dorsal deste estudo. A seção 4, “O promotor em ação”, mostra como promotores dispostos a atuar de forma diferente da usual, aprenderam sobre o problema que enfrentavam, uniram-se a aliados dispostos a ajudar e auxiliaram a conduzir as empresas para a conformidade. A seção 5 conclui o documento.

2 INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

Há aproximadamente 8 mil promotores no Brasil, que trabalham em 26 ministérios públicos estaduais (um em cada estado da federação), e 4 ministérios públicos federais. O Ministério Público Federal (MPF) faz parte do Ministério Público da União (MPU), que também é composto pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério Público Militar e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Juntos, o MPU e os ministérios públicos estaduais formam o Ministério Público brasileiro. De muitas maneiras, como será explicado adiante, esses promotores diferem da imagem típica de “durão contra o crime” que os promotores americanos tanto prezam. Esse fato os aproxima do típico regulador de campo, pois se preocupam com a defesa das leis, a proteção dos mais carentes, interagem diretamente com os cidadãos (e/ou empresas), e têm poder discricionário suficiente – talvez inédito – para lidar com essas interações.

Primeiramente, o MP tem uma missão ambígua – “proteger o público, preservar as leis e defender a Constituição” – que pode ser usada para justificar quase qualquer tipo de intervenção pública.⁴ Em segundo lugar, a lei brasileira confere aos promotores o poder de promover a responsabilização criminal e civil, e algumas infrações – como danos ambientais – encaixam-se em ambas as esferas, oferecendo aos promotores flexibilidade de ação. Em terceiro lugar, a lei garante aos promotores que atuam em processos civis um amplo leque de instrumentos. Mais

4. A *homepage* do MP de São Paulo, o maior do país, explica que: “O Ministério Público é a Instituição responsável pela defesa dos cidadãos, na perspectiva dos direitos coletivos, e da fiscalização do cumprimento da lei, em causas em que haja interesse público. Entre suas funções, destaca-se a promoção da responsabilização judicial de quem esteja envolvido em crime (por exemplo: atos de corrupção, estupro, homicídio, roubo etc.); deve também investigar com o inquérito civil e propor a ação civil pública para defender as crianças e adolescentes, os idosos, as pessoas com deficiência, o patrimônio público, o meio ambiente, os consumidores, entre outros interesses difusos e coletivos”.

especificamente, eles podem requerer documentos (através do inquérito civil), instaurar inquéritos civis (através da ação civil pública), e negociar acordos que acharem pertinentes (por meio de termos de ajuste de conduta – os TACs).

Quarto, a autoridade dos promotores públicos em geral está bem protegida de interferências externas e dos caprichos da política eleitoral. O MP não é subordinado aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. Em termos práticos, isso significa que o MP decide seus próprios critérios de admissão, políticas de promoção, organograma, salários, e elege o dirigente do órgão a partir de seus quadros. Além disso, apresenta seu próprio orçamento ao Legislativo. Obviamente, para executar todas essas tarefas o MP tem uma intrincada estrutura de governança, com diversos conselhos e comitês cujos membros são selecionados tanto por antiguidade quanto por eleições internas nas quais todos os promotores votam.

Quinto, os próprios promotores são protegidos de interferência. Mais especificamente, eles têm uma série de prerrogativas profissionais garantidas pela Constituição brasileira. Por exemplo, todos os promotores são admitidos por concurso e não há entrada lateral (isto é, todos os cargos são preenchidos por membros do quadro), têm um alto nível de segurança funcional, não podem ter seus salários reduzidos, não podem ser transferidos contra a vontade, e recebem casos conforme sua jurisdição e não por preferências pessoais. Por outro lado, têm de se retirar da Ordem dos Advogados do Brasil e não podem atuar como advogados privados, nem ser gestores de empresas. Finalmente, o MP é bastante descentralizado, e um grande número de promotores trabalha a partir de escritórios de campo distribuídos por todo o país. Além disso, muitos trabalham em escritórios pequenos, com poucos colegas, e assim acabam tornando-se generalistas.

Por todas essas razões, os promotores têm bastante abertura para decidir qual o melhor procedimento a tomar em cada caso. Entretanto, a demanda por seus serviços excede em muito a oferta, por isso desenvolvem rotinas e procedimentos-padrão para decidir em que casos atuar, quais procedimentos seguir. Infelizmente, essas práticas organizacionais ainda não foram estudadas, e não está claro por que – e sob que circunstâncias – alguns promotores se atêm à rotina, isto é, preenchem a papelada e submetem relatórios e ações judiciais, enquanto outros se afastam dessas rotinas, deixam suas mesas e buscam soluções criativas para problemas complicados, como o conflito entre o cumprimento das normas e o crescimento econômico.

3 INDÚSTRIAS SELECIONADAS

Durante o ano de 2007 examinei, em diferentes níveis de detalhe, vários casos em que os promotores tentaram compatibilizar a conformidade com o crescimento. Meus critérios para selecionar os casos foram os seguintes: primeiro, identifiquei situações em que havia um forte conflito entre empresas que queriam expandir sua produção e algumas normas ambientais ou trabalhistas percebidas como obstáculos. Segundo, tentei – nem sempre com sucesso – encontrar pares combinados, isto é, dois locais diferentes com a mesma indústria, enfrentando o mesmo problema, e operando sob circunstâncias similares, mas com níveis diferentes de progresso na compatibilização da conformidade com o crescimento. E terceiro, confirmei que o MP estava envolvido de alguma forma. Acabei selecionando quatro casos para análise adicional.

Neste relatório, sigo o modelo adotado por Albert O. Hirschman em *Development projects observed* (1967), ou seja, faço uma breve descrição dos casos e passo rapidamente, na seção seguinte, para a identificação e análise das características comuns entre eles. Adoto esta abordagem porque meu objetivo principal não é coletar estudos de caso, mas usá-los para destacar os padrões que os perpassam, identificando as características, os mecanismos, e as seqüências comuns aos casos de conformidade com o crescimento, independentemente da indústria ou região.

Os casos são os seguintes:

- 3.1 - Extração de granito na região Sudeste (Santo Antônio de Pádua - RJ)
- 3.2 - Produção de carvão vegetal na região Norte (Maranhão e Pará)
- 3.3 - Carcinicultura na região Nordeste (Rio Grande do Norte e Maranhão)
- 3.4 - Suinocultura na região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná)

3.1 EXTRAÇÃO DE GRANITO NA REGIÃO SUDESTE

Em todo o mundo, a extração de granito é dominada por micro e pequenas empresas, e no Brasil a situação não é diferente. A atividade requer a utilização de ferramentas e explosivos perigosos para separar pedras e formações rochosas em terrenos difíceis, o que resulta em uma alta incidência de acidentes de trabalho, incluindo a perda de dedos e membros. Além disso, a explosão e o processamento de blocos de pedras em peças de granito geram uma grande quantidade de detritos e de pó de pedra, que tendem a ser descartados, respectivamente, ao longo das estradas e em rios próximos. No passado, a expansão dessa atividade causou danos ambientais e problemas de saúde e segurança para os trabalhadores. Embora esta fosse originalmente a situação para mais de 200 empresas estabelecidas em Santo Antônio de Pádua, que empregam aproximadamente 6 mil trabalhadores, a participação de várias instituições, incluindo o MP local, tem mudado esse cenário e ajudado as empresas a avançarem no sentido da conformidade com as normas trabalhistas e ambientais, ao mesmo tempo incentivando o crescimento da economia local.

Essa trajetória ascendente teve início da década de 1990, quando o Departamento de Recursos Minerais (DRM) do Estado do Rio de Janeiro passou a atuar no local. Este órgão foi seguido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), fiscais do Ministério do Trabalho, e do Centro de Tecnologia Mineral (Cetem), vinculado ao Ministério de Minas e Energia, que foi chamado pelo Sebrae para fornecer treinamento no uso de explosivos. O arranjo produtivo estava lentamente se movendo na direção da conformidade, mas foi a chegada de um procurador federal anteriormente lotado na Amazônia, e por isso particularmente preocupado com questões ambientais, que causou uma inflexão. Logo após assumir o cargo, esse procurador conduziu uma operação de fiscalização que resultou na aplicação de multas pesadas e até mesmo em processos criminais. Em resposta, as empresas locais revitalizaram sua associação empresarial, buscaram outros parceiros (como DRM, Cetem etc.) e, juntos, acabaram negociando um TAC em que as empresas se comprometeram a adotar boas práticas ambientais.

Mais tarde, outros órgãos do governo, como o InvesteRio, que é o departamento estadual de promoção do desenvolvimento, e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), agência ambiental do estado, também vieram somar esforços, ajudando a produzir avanços visíveis. Por exemplo, hoje um grande número de produtores de granito filtram e reciclam a água que utilizam; houve uma redução marcante de conflitos entre produtores de granito e pecuaristas a jusante pelo uso da água; alguns produtores de granito investiram em equipamentos para produzir peças de maior valor agregado; e uma fábrica de gesso está se estabelecendo em Santo Antônio de Pádua para usar o pó de pedra que se acumula nos depósitos das empresas quando a água é filtrada antes de ser despejada no rio. É interessante notar que o progresso não foi tão rápido em municípios vizinhos com exatamente a mesma indústria, tanto no Estado do Rio de Janeiro quanto em Minas Gerais.

3.2 PRODUÇÃO DE CARVÃO VEGETAL NA REGIÃO NORTE

Há 15 usinas de ferro-gusa na região de Carajás, na Amazônia, que abrangem os estados do Pará e do Maranhão, e que exportam praticamente toda a sua produção para os Estados Unidos, a Europa e a Ásia, onde o ferro-gusa é transformado em aço. Os dois principais insumos dessas usinas são o minério de ferro, que elas compram da mina da Companhia Vale do Rio Doce em Carajás e o carvão vegetal, que compram de inúmeras pequenas empresas espalhadas pela região, na sua maioria informais e que empregam aproximadamente 15 mil trabalhadores. De acordo com as leis ambientais e os termos das licenças de operação, as usinas deveriam ter estabelecido ou financiado plantações florestais para atender sua própria demanda, mas a vasta maioria ainda usa carvão produzido a partir de florestas nativas. Economicamente, isso faz sentido porque as plantações florestais requerem investimento, título de propriedade de terras, licenças regulatórias, conhecimento e cuidados constantes, ao passo que o carvão vegetal produzido a partir de florestas nativas tem alta qualidade (ou seja, alta densidade de carbono por metro cúbico) e pode facilmente ser obtido no mercado negro a preço baixo. Além disso, o carvão vegetal é o insumo mais caro da usina (representando mais de 50% do custo final do ferro-gusa), e, pela dificuldade de fiscalização, o elo da cadeia de produção no qual os custos são mais facilmente comprimidos. Conseqüentemente, as usinas exercem enorme pressão sobre os fornecedores de carvão para reduzir custos, e como o carvão vegetal é produzido no interior da floresta, os produtores freqüentemente recorrem ao trabalho escravo e ao desmatamento ilegal para manter os negócios e/ou aumentar seus lucros.

Na década de 1990, fiscais do trabalho e promotores começaram a aplicar multas pesadas e indiciar criminalmente as usinas. No início, as usinas, que são empresas razoavelmente poderosas, negaram qualquer responsabilidade sobre o comportamento de seus pequenos e dispersos fornecedores de carvão vegetal. Entretanto, em 1999, uma manobra judicial e política habilidosa dos auditores fiscais do trabalho, promotores e seus aliados (como ONGs e a Organização Internacional do Trabalho – OIT) tornou essa terceirização ilegal, primeiro no Maranhão. Assim, as usinas localizadas neste estado viram-se obrigadas a assinar um TAC em que assumem o compromisso de mudar seu comportamento. Em termos práticos, concordaram em: *a)* melhorar as condições de trabalho nas usinas; *b)* criar e financiar uma ONG – o Instituto Carvão Cidadão, criado em agosto de 2004 com sede no município de

Imperatriz, no Maranhão – para realizar inspeções trabalhistas privadas nos produtores de carvão vegetal; c) cortar relações com qualquer produtor de carvão vegetal apanhado violando as normas trabalhistas; e d) encaminhar todos os dados sobre a compra de carvão vegetal para o Ministério do Trabalho e publicar os dados relevantes na internet. Hoje, graças a essas iniciativas, no Maranhão os trabalhadores recebem uniformes e equipamento de proteção, e têm acesso a refeições, sanitários, alojamento e instalações de trabalho melhoradas, além de um índice de emprego formal mais alto do que suas contrapartes no setor varejista. É interessante notar que no Pará, estado vizinho, o progresso não foi tão visível, e tanto no Pará quanto no Maranhão a redução do desmatamento ilegal também não foi muito marcante.

3.3 CARCINICULTURA NA REGIÃO NORDESTE

No início da década de 1990, empresários no Nordeste encontraram uma maneira de criar camarão com altíssima produtividade, e assim, essa atividade voltada para a exportação cresceu muito rapidamente em toda a região. Além disso, o consumo do camarão em todo o mundo também está crescendo; portanto as perspectivas para esta indústria são muito positivas. Hoje, o Brasil é o oitavo maior produtor de camarão do mundo, e no Nordeste há mais de 600 propriedades de todos os tamanhos, empregando aproximadamente 20 mil trabalhadores.

Contudo, existem problemas. Primeiro, é mais barato criar camarão em cima de mangues: a terra é pública, mas o governo federal exerce pouco controle, deixando grandes áreas vulneráveis à grilagem; há abundância de água limpa; e as marés agem como bombas d'água, enchendo e esvaziando os tanques, poupando custos significativos com eletricidade e equipamentos para os empresários. Entretanto, a destruição dos mangues é desastrosa (e ilegal), porque esses ecossistemas cumprem serviços ambientais e sociais importantes. Mais especificamente, eles mantêm os rios saudáveis filtrando a água, servem como criadouros e maternidade para inúmeras espécies de peixes de água doce e salgada, e garantem a subsistência de muitas famílias pobres em seu entorno.

Um segundo problema é que, na ausência de controles rígidos, a indústria do camarão corre o risco de tornar-se vítima de uma tragédia engendrada por ela mesma. Em um típico dilema de ação coletiva, é do interesse de cada criador aumentar a densidade de camarões nos seus respectivos tanques. Entretanto, essa atitude aumenta também o risco de surgimento de alguma doença séria nos camarões, que pode se propagar e causar o colapso de toda a indústria, como ocorreu no Equador na década de 1990.

Os governos dos estados do Nordeste, como o do Rio Grande do Norte, têm muito interesse em atrair investidores, então costumam oferecer isenções tributárias, subsídios de energia, e, o mais importante, redução tácita de padrões ambientais, por exemplo, através do enfraquecimento dos órgãos ambientais e da fiscalização. Em consequência, a expansão da indústria do camarão tem se dado a um custo ambiental e social bastante alto, e o setor está em risco permanente de produzir seu próprio colapso.

Contudo, há avanços. Por exemplo, de acordo com dados preliminares, o Estado do Maranhão parece ter imposto limitações (como o zoneamento) que protegem o

meio ambiente mas não impedem o crescimento da indústria. E mesmo no Rio Grande do Norte há uma propriedade – que visitei – que está desenvolvendo uma técnica de criar camarão com densidades mais baixas, mas com margens de lucro unitárias mais altas já que o custo é baixo e o produto é vendido como orgânico. Ainda mais, essa propriedade conjuga a criação de camarão com outras espécies marinhas de alto valor, como ostras e cavalos marinhos. Finalmente, também no Rio Grande do Norte, um promotor estava providenciando a realocação de mais de 100 pequenos criadores de camarão de uma área protegida para outra área apropriada próxima.

3.4 SUINOCULTURA NA REGIÃO SUL

O Brasil é o quarto maior produtor e exportador de carne suína do mundo, e é provável que a atividade cresça com a expansão dos produtores do Sul do Brasil para o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Em geral, os animais são criados em pequenas propriedades familiares, e a atividade, que requer enorme quantidade de água, tende a produzir uma série de efluentes prejudiciais, como carcaças e fezes (o chamado “chorume suíno”), que são despejados nos rios locais. O problema é tão sério que, em algumas partes do Sul, surtos de contaminação já forçaram municípios a cortar temporariamente o abastecimento de água. Além disso, muitos chiqueiros ficam perto demais das margens dos rios, claramente violando a lei ambiental que protege as matas ciliares. Finalmente, o manejo tradicional também gera odores desagradáveis e contaminação por moscas e vermes, prejudicando os trabalhadores e diminuindo o potencial turístico que algumas áreas estão interessadas em desenvolver.

Por muitos anos, o MP vem tentando promover a conformidade dessas empresas. Ao longo do tempo, primeiro no Paraná, depois em Santa Catarina e finalmente no Rio Grande do Sul, um grupo de órgãos de governo, como agências estaduais de extensão agrícola, órgãos ambientais, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), universidades e MP uniram forças com as associações de produtores para tentar alcançar esse objetivo. Depois de algum tempo, os “integradores”, isto é, as grandes empresas que compram, processam e exportam a carne suína (como Sadia e Perdigão), também se juntaram ao esforço. De acordo com algumas entrevistas preliminares, o progresso foi mais visível em Santa Catarina, e a população local afirma que os rios agora estão muito mais limpos, o odor se foi, e os peixes voltaram graças à adoção generalizada de tecnologias relativamente simples, como a reciclagem da água, a compostagem e a biodigestão.

3.5 OUTROS CASOS

Ao entrevistar promotores, fiquei sabendo de muitos outros casos de natureza semelhante, em que os promotores intervêm para tentar transformar uma aparente incompatibilidade em um resultado positivo para todos. De modo geral, esses casos se encaixam em três tipos. Primeiro, há aqueles em que o conflito é constante e centrado em um processo de produção. Incluem a extração de madeira na Amazônia, a extração de areia em Guararema (SP), a produção de cana-de-açúcar em Ribeirão Preto (SP), a produção de aço pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda (RJ), curtumes em Palmas (PA), e muitos outros.

Segundo, há casos em que o conflito está relacionado a projetos de infraestrutura que ameaçam o meio ambiente e/ou os direitos de algum grupo anteriormente estabelecido no local, como pequenos agricultores ou povos indígenas. Esses incluem o terminal de soja da Cargill, em Santarém (PA), o Rodoanel em São Paulo, a usina hidroelétrica projetada para o rio Madeira, em Rondônia, e inúmeros casos de desenvolvimento imobiliário (para fins de habitação de alta e baixa renda e empreendimentos comerciais) ao longo de todo o litoral brasileiro.

Terceiro, há conflitos sobre o uso de recursos públicos e sobre a melhor forma de elaborar e implementar uma política pública. Por exemplo, existe uma regulação do turismo no parque nacional de Fernando de Noronha (PE), há a tentativa de reduzir o número de homicídios em um bairro de baixa renda em São Paulo, e esforços para tirar crianças das ruas e encaminhá-las para programas escolares e atividades extracurriculares, também em São Paulo. Também há casos de melhoria de assentamentos ilegais e remoção de lixões. Mesmo não tendo investigado nenhum deles em profundidade, todos parecem compartilhar de características semelhantes com os que estudei e que, conseqüentemente, me ajudaram a identificar os padrões que relato a seguir. Naturalmente, citarei diferentes casos, sempre que apropriado.

4 O PROMOTOR EM AÇÃO

Esta seção apresenta os padrões comuns encontrados nos casos, e eles dividem-se em dois grupos. Primeiro, há regularidades que se referem à natureza do problema, isto é, o que é necessário para conciliar a conformidade com o crescimento? E, segundo, regularidades que se referem a como estes problemas podem ser resolvidos.

4.1 A TECNOLOGIA NÃO É O OBSTÁCULO

Em termos tecnológicos, as soluções para a não conformidade com as normas trabalhistas e ambientais são razoavelmente simples. Por exemplo, os suinocultores e os produtores de granito que pararam de poluir os rios adotaram uma tecnologia de limpeza e reciclagem da água semelhante àquela usada para limpar piscinas domésticas. Na carcinicultura, uma das soluções para os problemas da indústria seria a criação “extensiva” e orgânica e, nesse caso, os produtores não precisam fazer quase nada, porque esse tipo de produção não requer adição de alimentos – os camarões vivem daquilo que encontram naturalmente no seu ambiente. Não há necessidade de aeradores porque a densidade de camarões em cada tanque é baixa, e nem de antibióticos. É verdade que essa transição diminui a receita total, mas ao criar camarão dessa forma os produtores podem introduzir outra espécie de alto valor, como ostras orgânicas e mesmo peixes nos mesmos tanques, recuperando assim suas receitas. Novamente, a tecnologia necessária é bem simples – para ostras, por exemplo, os produtores só precisam adquirir as matrizes e abrigá-las em recipientes apropriados até que cresçam. Da mesma forma, as usinas de ferro-gusa poderiam adquirir todo o seu carvão vegetal de plantações de eucalipto, uma atividade cuja tecnologia o Brasil domina completamente. Finalmente, os suinocultores podem reduzir ainda mais seu impacto negativo no meio ambiente adotando a prática milenar de transformar dejetos em adubo.

Mas se é tão simples cumprir as normas, por que as empresas não adotaram essas soluções mais cedo? Ou, colocando o foco nos agentes da lei, por que os promotores não obrigaram as empresas a adotar essas soluções mais cedo?

4.1.1 Há dois tipos de obstáculos. Primeiro, os promotores públicos têm pouco conhecimento até sobre as tecnologias mais simples, rotinas diárias, oportunidades e limitações das empresas

A literatura tradicional sobre agentes da lei supõe que os fiscais sabem essas coisas ou as aprendem gradual e naturalmente no trabalho. Contudo, os promotores públicos geralmente não têm conhecimento sobre questões comerciais ou tecnológicas. Conforme explicado por um promotor público que trabalhava em um distrito industrial:

Eu tinha acabado de ser transferido, e o Ministério Público (MP) estava processando um grande fabricante de aço por poluição, então fui a uma reunião com vários técnicos e alguns advogados particulares de firmas caras. Durante toda a reunião eles falavam “MP isso”, “MP aquilo”, mas eu não entendia o que queriam dizer. Eu estava realmente confuso. Chamei alguns amigos depois da reunião e fiquei sabendo que MP não era o “Ministério Público” mas “matéria particulada”, um índice de poluição!

Tive conversas dessa natureza com diversos promotores. Por exemplo, um dos problemas da carcinicultura é que, logo após a coleta, os produtores mergulham os camarões em metabissulfito de sódio, um produto químico que ajuda a preservar a coloração e a textura do produto. Infelizmente, este produto químico é letal à vida marinha, e a falta de cuidado apropriado em sua manipulação causa a morte de peixes e outras espécies nos arredores dos viveiros. Mesmo promotores públicos que têm trabalhado com produtores de camarão durante anos não conseguiam lembrar o nome do produto químico. Ainda mais importante, não sabiam qual era exatamente sua finalidade, que quantidade era utilizada, se havia produtos alternativos, ou se os viveiros poderiam reduzir os problemas adotando práticas de segurança. Na verdade, alguns desses promotores não saberiam discorrer sobre a criação de camarões em detalhe, pois nunca passaram tempo suficiente em nenhuma fazenda.

Essa falta de conhecimento técnico – e a atitude casual dos promotores em relação a isso – foi bem resumida pelo promotor público que está trabalhando atualmente no projeto altamente polêmico da Usina Hidrelétrica do Rio Madeira: “Eu conheço as leis, não as usinas hidrelétricas”.

Como resultado desse fato, e a menos que os promotores públicos sejam corretamente orientados e instruídos sobre os detalhes do caso com que estão lidando, freqüentemente agem sem conhecimento técnico sobre a área em questão. Por exemplo, em Toritama (PE), conforme relatado por Almeida (2005), o promotor público local começou sugerindo que as centenas de lavanderias que poluíam o rio se mudassem para uma zona industrial e que fosse construída uma enorme usina central de tratamento de água. No final das contas, o mesmo promotor ajudou as lavanderias a adotar uma tecnologia simples e descentralizada que reduziu drasticamente o problema da poluição. Do mesmo modo, em Cubatão, o promotor público local começou sugerindo que a Petrobras, culpada por uma grande infração ambiental, financiasse a construção de um aquário na cidade, uma iniciativa que deveria

promover o turismo. A idéia não foi adiante, mas eventualmente a Petrobras concordou em construir um centro de pesquisa em meio ambiente, do qual se beneficiaria diretamente. Em São Paulo, um grupo de promotores públicos, insatisfeitos com o grande número de assassinatos não resolvidos em sua jurisdição, começou pedindo que a polícia intensificasse suas investigações, como se isso fosse fácil. No fim, os promotores uniram-se à polícia e a diferentes grupos da sociedade civil em um esforço coordenado que conseguiu melhorar a qualidade de vida e evitar assassinatos naquela parte da cidade. De acordo com um dos promotores públicos envolvidos, “o índice de assassinatos diminuiu tanto que uma lanchonete que operava dentro do cemitério, antes muito movimentada, teve que fechar”.

Em suma, uma das dificuldades de se conciliar o cumprimento da lei com o crescimento é que os promotores públicos têm boa vontade e poder para aplicar a lei, mas não têm conhecimento em diferentes áreas técnicas para operar de maneira inteligente. Ou seja, em contraste com seu elevado *status* profissional e com a sofisticação de seu conhecimento jurídico, eles freqüentemente usam a força (jurídica) sem a orientação propiciada pelo conhecimento.

4.1.2 O segundo obstáculo é que a conformidade geralmente requer que uma série de barreiras – muitas externas à empresa – sejam removidas

De acordo com os casos estudados, o problema principal em conciliar a conformidade e o crescimento não é ajustar o processo de produção, substituir determinados insumos ou convencer os gerentes da empresa a se esforçarem nesse sentido. Como detalhado abaixo, há muitos outros tipos de obstáculos, até mais complicados, que precisam ser superados. Em alguns casos, o problema, bastante comum e simples, é falta de capital. Por exemplo, em Santo Antônio de Pádua (produção de granito), uma unidade de reciclagem de água custa aproximadamente US\$ 1.000. Não é muito dinheiro, especialmente quando se considera que o pó de pedra que é subproduto da fabricação de lajotas de granito pode se tornar insumo para fábricas de gesso. Em outras palavras, há externalidades positivas na instalação desses filtros. Entretanto, o valor é alto o suficiente para diminuir tremendamente as taxas de adesão ao equipamento, e para resolver essa questão um banco de desenvolvimento foi trazido para o projeto e convencido a preparar uma linha de crédito adequada à situação.

Em outros exemplos, o problema é a escala de produção inadequada. Por exemplo, para permanecer “orgânico” até que alcance o consumidor, o camarão criado em cativeiro deve ser processado e empacotado em uma unidade corretamente certificada, talvez até com uma linha de produção exclusiva. Além disso, para aproveitar o pleno potencial do rótulo de orgânico, os produtores devem exportar o camarão ou vendê-lo em mercados mais sofisticados, por exemplo em São Paulo ou no Rio de Janeiro. No entanto, durante a visita de campo havia somente uma empresa produzindo camarão orgânico no Nordeste e ela enfrentava sérios problemas porque o volume produzido não era suficiente para suprir as empresas ao longo da cadeia na escala necessária. Na verdade, a única unidade de processamento e empacotamento com certificação de orgânico tinha acabado de fechar. Além disso, a fazenda de camarão não conseguia preencher um contêiner sozinha, logo, era difícil

exportar e por isso tinha de vender seu camarão em mercados locais genéricos (não-orgânicos). Anteriormente, essa fazenda tinha unido forças com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (Idema), o órgão ambiental estadual, para convencer outros pequenos produtores a produzir camarão orgânico, mas o esforço não obteve êxito. De acordo com alguns entrevistados, os líderes da associação empresarial estavam investidos na criação convencional (intensiva, não-orgânica) do camarão e fizeram campanha contra a idéia de converter para a criação orgânica.

O problema descrito é uma variação de um problema de ação coletiva/coordenação – só faz sentido produzir camarões orgânicos se outros produtores fizerem o mesmo. Esse mesmo tipo de problema pode surgir de outras formas. Por exemplo, e conforme já mencionado, os criadores de camarão dizem que só diminuirão a densidade de camarões em seus tanques (e assim diminuir a probabilidade de uma doença mortal emergir e dizimar toda a indústria) se os outros produtores fizerem o mesmo. Naturalmente, isso só acontecerá quando a indústria for regulada de forma apropriada – um desafio significativo.

Há casos em que o problema é um elo faltante. Por exemplo, mais criadores de camarão estariam dispostos a produzir camarão orgânico se pudessem criar ostras nos mesmos tanques. Como mencionado anteriormente, a tecnologia é razoavelmente simples. Mas quem irá vender as matrizes de ostra? No exemplo da produção de granito, mais produtores estariam dispostos a instalar os tanques de reciclagem se pudessem dispor do pó de pedra acumulado. Conforme será explicado mais adiante, uma coalizão de entidades se reuniu para atrair uma fábrica de gesso que concordou em coletar o pó de pedra e pagar uma taxa anual para a associação dos produtores de granito.

Em outros casos, a tentativa de resolver o problema pode piorar a situação geral. Como uma promotora pública explicou:

“Digamos que haja uma invasão, uma ocupação ilegal aqui” – e apontou para a outra margem de um grande reservatório de água perto de São Paulo, em um mapa em sua parede – “eu movo uma ação e essas pessoas são removidas. Talvez eles mudem para cá” – e apontou outro ponto no mapa, que é uma área de nascentes, o que pioraria o problema. “Como promotora pública responsável pela proteção do meio ambiente nessa área, eu realmente gostaria de resolver o problema, mas não sei como.”

Finalmente, há situações de impasse. Por exemplo, há abundância de terras sem uso na região de Carajás que poderiam ser usadas para o estabelecimento de plantações de florestas. No entanto, grande proporção dessa terra já foi ilegalmente desmatada e assim não tem cobertura vegetal mínima estabelecida por lei (“reserva legal”). Naturalmente, esse problema tem de ser resolvido para que alguém invista em reflorestamento e assim impeça a continuação do dano ambiental.

Em suma, embora as empresas devam adaptar processos de produção e atitudes gerenciais para começar a cumprir as normas trabalhistas e ambientais, muitos dos desafios mais difíceis estão fora da empresa e devem ser resolvidos por outras organizações que não a própria empresa.

4.2 PARA COMPENSAR A EXISTÊNCIA DE TANTOS OBSTÁCULOS, OS PROBLEMAS GERALMENTE TÊM MUITAS SOLUÇÕES POSSÍVEIS. ENTRETANTO, A MELHOR ALTERNATIVA NÃO É SEMPRE ÓBVIA

Há muitas maneiras de cumprir as normas, e na maioria dos casos nem as empresas nem os promotores públicos sabem, de antemão, qual é a melhor solução. A declaração a seguir, de um promotor público, ajuda a ilustrar esse ponto:

Há algum tempo, houve uma onda de crime contra carteiros. Na ocasião, os bancos tinham começado a enviar talões de cheque e cartões de crédito para seus clientes pelo correio, o que tornou os carteiros vítimas freqüentes de roubo. Obviamente, não é o crime organizado. Estávamos tratando de criminosos comuns que assaltam carteiros porque transportam dinheiro. Assim, em vez de perseguir cada um desses criminosos, chamei o serviço postal para uma reunião e sugeri que os carteiros tivessem motocicletas, esperando que com o veículo o crime diminuísse. Ou, como alternativa, sugeri que o serviço postal identificasse as cartas contendo valores e as entregasse separadamente, de carro.

Naturalmente, esse promotor poderia ter contatado os bancos e solicitado que não entregassem artigos de valor pelo correio regular. Alternativamente, poderia ter pedido que a polícia aumentasse a vigilância em determinadas rotas postais. Um promotor mais agressivo poderia solicitar que os carteiros andassem com *sprays* de pimenta ou até armas de fogo para se defenderem. Em vez disso, sugeri o uso de motocicletas, ou entregar a correspondência com artigos de valor de carro.

Uma atitude “alternativa” similar pode ser vista em Carajás. Para cumprir as normas ambientais, as usinas devem encontrar uma fonte de carbono que não seja o corte ilegal das florestas nativas. Podem importar carvão, construir um gasoduto de gás natural, estabelecer um sistema de coleta de resíduos de madeiras, ou encontrar uma maneira de usar a palha de babaçu ou açaí. Não está claro qual dessas soluções é a melhor. Cada uma delas requer a participação de entidades diferentes e distribui custos e benefícios diferentemente entre as entidades. As usinas poderiam simplesmente plantar florestas. Mas seriam florestas nativas ou de eucalipto? E como as usinas resolveriam o problema da falta de “reserva legal”?

Em suma, parece haver muitas soluções possíveis para cada problema, e a identificação e análise das soluções são tarefas essenciais para que a conformidade possa ser alcançada. Os casos analisados aqui indicam que os promotores públicos podem desempenhar este – e outros – papéis importantes, e aqueles que conseguem encontrar soluções parecem fazer três coisas: buscam assessoria técnica e operacional; adaptam o remédio ao problema; e “costuram” a solução e a coalizão de implementação.

4.3 OS PROMOTORES PÚBLICOS BUSCAM ASSESSORIA TÉCNICA E OPERACIONAL

Como mencionado por Pires (2007), parte das informações que os promotores necessitam vêm das próprias empresas. Contudo, muitas das informações-chave vêm de instituições parceiras, como ONGs, centros de pesquisa, universidades e funcionários da área técnica de vários órgãos públicos (e, é claro, os sindicatos também podem contribuir, embora não tenham participado dos casos abordados neste documento).

Os exemplos irão ilustrar esse ponto. No Rio Grande do Norte, por exemplo, os promotores públicos que lidam com os criadores de camarão sempre conversam com representantes de um movimento social pequeno e informal chamado SOS Mangue que tem acesso direto aos líderes comunitários em todo o estado. Os promotores também recebem apoio técnico de um professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte que estuda ecossistemas de mangues. Em Santo Antônio de Pádua, o promotor interage freqüentemente com técnicos de vários órgãos de governo, como Sebrae, Feema, DRM e Cetem, e em Cubatão, o promotor lança mão do apoio dos funcionários da Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (Cetesb) e, mais importante, de seu predecessor, que se mudou para um posto em cidade vizinha, mas no início se dispôs a dedicar um ou dois dias por semana auxiliando-o nos aspectos técnicos do trabalho.

Em suma, mesmo que os promotores públicos passem a imagem de poderosos e independentes, não parecem poder fazer muito sem estabelecer parcerias e colaborações produtivas. Infelizmente, é difícil para eles fazer isso. Primeiro, eles não têm incentivos formais para sair de seus escritórios e procurar ajuda externa. Segundo, geralmente não têm nada a oferecer em retorno para os que concordam em colaborar, e não podem sequer financiar as despesas incorridas por seus parceiros. Terceiro, os promotores públicos têm a idéia de que a sociedade civil é fraca (“hipossuficiente”) e necessitada da proteção do MP, e precisam superar essa atitude para lançar mão de ajuda externa eficazmente. E, finalmente, como argumentado por Peter Houtzager (2005), a lógica que rege o sistema judicial e os movimentos sociais é tão diferente em termos de estratégia, tempo, preferências e objetivos que é quase impossível compatibilizá-los. Ainda assim, muitos membros do MP conseguem construir uma ponte entre esses dois mundos, mas tal tarefa não é fácil e nos melhores casos permanece conflituosa.

4.4 OS PROMOTORES ADAPTAM O REMÉDIO AO PROBLEMA

A literatura sobre regulação lista diversos argumentos sugerindo que os operadores da lei comecem lentamente, isto é, que tentem primeiro abordagens colaborativas e que recorram a punições pesadas como último recurso. Contrário a tal corpo de trabalho, Pires (2007) argumenta convincentemente que iniciar com um *big bang* pode ter muitos efeitos benéficos. Conciliando esses dois pontos de vista, os casos estudados para este documento sugerem que o importante não é o tipo de abordagem inicial, mas que os operadores da lei tenham o poder e a habilidade de avaliar a situação e ajustar o remédio ao paciente.

Por exemplo, o promotor público que distribuiu muitas pesadas e processos criminais acompanhado por policiais federais fortemente armados em uma operação de fiscalização em Santo Antônio de Pádua (produção de granito) chamou tanta atenção para o descumprimento da lei ambiental que mesmo a população que até hoje faz piada do episódio (“eles pareciam o Rambo!”) se refere ao evento como um ponto de inflexão na história daquele arranjo produtivo.

Em Cubatão (produção petroquímica), a história é ligeiramente diferente. O início de uma onda de ações criminais e civis contra os principais poluidores levou a longas batalhas legais (ainda em curso), enquanto os avanços reais foram produzidos por habilidosas negociações.

Também há os casos em que nem abordagens amigáveis nem severas funcionam. Primeiro, os operadores da lei devem identificar – ou mesmo produzir – um alvo viável. Foi o caso em Carajás, onde as infrações trabalhistas e ambientais são cometidas por incontáveis pequenos produtores de carvão vegetal que, além de dispersos no meio da floresta, têm grande mobilidade, são totalmente informais e, conseqüentemente, é quase impossível serem encontrados. Para lidar com essa situação, os fiscais e os promotores públicos decidiram impor multas não aos produtores de carvão, mas às usinas que compravam o produto. Para isso, encontraram uma maneira de decretar a terceirização da produção de carvão uma atividade ilegal. Conforme narrado por um fiscal do trabalho envolvido no caso:

A produção de carvão não é uma atividade marginal – é a qualidade do carvão que determina a qualidade do ferro gusa produzido. Nós, junto com os promotores públicos, defendemos esse argumento no tribunal, e ganhamos [os produtores de ferro gusa não podem terceirizar a produção de carvão]. Então agora multamos as usinas, e as fazemos pagar. Para nós, e para todos os fins legais, as usinas não têm fornecedores de carvão, elas próprias produzem o carvão.

Finalmente, há os casos em que a presença de um incentivo também pode ajudar. Em Santo Antônio de Pádua, os produtores de granito tiveram a oportunidade de exportar, e para isso precisavam de licenças ambientais, o que ajudou a trazê-los para a mesa de negociação.

Em suma, a conclusão que surge dos casos estudados é que não existe uma única estratégia de aplicação da lei, ela depende das circunstâncias. É interessante notar que essas conclusões são próximas àquelas oriundas de outras pesquisas com operadores de campo, como agentes de microcrédito (CANALES, 2005). Também são relevantes para a pesquisa conduzida por Gunningham, Kagan e Thornton (2003), que, ao estudar conformidade ambiental por parte de produtores de celulose e papel em diversos países, conclui que a atitude gerencial era a variável mais importante para explicar a conformidade. Eles também sugerem que o melhor caminho para a conformidade é moldando essas atitudes. Interessante, os promotores públicos e os operadores da lei que produzem bons resultados são mais pragmáticos, porque analisam as atitudes gerenciais existentes e trabalham em torno delas. Assim, em vez de procurar uma *melhor prática* predefinida, os casos reportados neste documento sugerem que se deve buscar montar um quadro de funcionários que tenham a habilidade para avaliar a situação que enfrentam e pensar sobre ela de forma criativa, selecionando a melhor abordagem para o problema.

4.5 OS PROMOTORES PÚBLICOS "COSTURAM" A SOLUÇÃO E A COALIZÃO DE IMPLEMENTAÇÃO

Entre todas as soluções possíveis, os promotores públicos e seus aliados parecem escolher a mais provável de ser implementada pela coalizão existente e, ao mesmo tempo, montam uma coalizão que esteja disposta a implementar a solução preferida por todos. Ou seja, o planejamento da solução e a criação da coalizão que a implementará ocorrem paralelamente e, não, seqüencialmente.

Por exemplo, um promotor do Rio Grande do Norte não estava satisfeito com o fato de que um grande número de pequenos produtores de camarão tinha seus tanques

em uma área ambiental protegida. Queria que eles saíssem, mas soube que estavam dispostos a resistir, pela força se fosse necessário, a qualquer tentativa de remoção ou transferência das fazendas. Além disso, uma instituição que se orgulha de sua missão social como o MP não consegue usar seu poder contra pequenos produtores. Assim, após ter examinado e rejeitado a alternativa da “aplicação da lei pura e simples”, o promotor público começou a procurar uma outra solução. Então, pediu ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o órgão ambiental do nível federal, para ajudar a analisar a situação. Durante seis meses o Ibama respondeu que primeiro tinha de processar determinadas imagens de satélite (“georeferenciar”), e para fazer isso tinha de estabelecer uma parceria formal (“convênio”) com a universidade, e que não havia recursos para atuar rapidamente. Enquanto isso, o promotor soube que o Idema, órgão ambiental do nível estadual, estava disposto a enviar uma equipe à região e identificar quais criadores operavam ilegalmente. Fizeram isso e descobriram que aproximadamente 100 criadores teriam de se mudar. Até o momento, duas entidades trabalharam em colaboração, MP e Idema, mas isso só aconteceu depois que uma primeira opção (uso das imagens de satélite fornecidas pelo Ibama) havia sido rejeitada por falta de presteza do parceiro.

Depois, o mesmo promotor e seus parceiros identificaram uma área pública próxima que poderia acomodar os criadores de camarão. Contataram o órgão responsável que concordou em doar a área. O promotor sabia que 100 criadores tinham de ser deslocados e sabia para onde. Para chegar a este ponto, três órgãos já tinham se juntado à coalizão.

Entretanto, se os criadores fossem deslocados para longe do mangue, precisariam de bombas para encher e esvaziar seus tanques. Então o promotor teve de encontrar uma entidade disposta a pagar pelas bombas, fornecer manutenção e eletricidade. Durante minha visita, esses problemas ainda não tinham sido resolvidos, mas o promotor, com apoio dos parceiros, já havia estimado um custo total de R\$ 3 milhões para a operação. O promotor e seus aliados estavam tentando convencer o governo do estado a usar recursos orçamentários para custear toda a operação.

Essa é uma pequena história que ainda não foi concluída, mas ajuda a ilustrar um ponto importante: não há precedência entre a escolha da solução e a oferta de cooperação entre órgãos, ambas surgem – e condicionam-se – simultaneamente. Muitas outras histórias como essa foram coletadas, por exemplo, na produção de granito em Santo Antônio de Pádua, na extração de madeira na Amazônia e até no controle de ocupações ilegais em Cubatão; e em todos esses casos, essencialmente, o promotor público segue sempre a mesma lógica ao contactar parceiros potenciais: “você/sua instituição está disposto/a a contribuir com essa iniciativa? Se estiver, eu posso buscar uma determinada solução. Se não, meus parceiros e eu teremos de pensar em outra alternativa”. Eventualmente, uma das muitas soluções possíveis começa a tomar forma como a mais viável, e cria-se uma coalizão na qual todos os parceiros estão dispostos e são capazes de fazer sua parte para implementar tal solução. No jargão metodológico, aqueles que observam esta cena e concluem que a cooperação entre órgãos era um pré-requisito para a implementação da solução enxergam causalidade onde existe apenas correlação e assim incorrem no erro de “variável omitida” – nesses casos, o promotor que costurou parceiros e solução. É claro que esse erro se torna mais difícil de detectar depois de muitos anos,

uma vez que esse tipo de exploração conjunta e cooperação constrói confiança entre os parceiros, e essa confiança facilita a cooperação futura.

Em suma, os casos estudados indicam que o processo de conciliação das normas com o crescimento ocorre quando a solução e a cooperação são buscadas simultaneamente. Indicam também que o promotor público pode ser o ator crucial para isso, aquele que realmente “costura” essas duas partes da equação. A produção conjunta da solução e da coalizão explica a complexa rede de órgãos envolvidos em cada caso estudado, além do fato de que os participantes geralmente são bastante empolgados e motivados quando falam sobre seus casos. Afinal, eles se auto-selecionaram com base nessa empolgação. É claro, os promotores públicos não precisam ser a figura principal na produção desses resultados. Há casos em que outras entidades ou indivíduos desempenharam esse papel. Mas os promotores têm o prestígio, o *status*, poderes legais e uma posição apolítica que facilitam tal tarefa.

5 CONCLUSÃO

Este documento começou declarando que um problema contemporâneo global significativo, especialmente em regiões pobres, é que o crescimento econômico, embora desejável, freqüentemente é acompanhado de danos ambientais e violações de direitos trabalhistas. Contudo, esse impasse não é inevitável, como ilustrado pelos inúmeros casos relatados tanto na literatura empresarial quanto acadêmica sobre empresas e arranjos produtivos que cumprem as normas ambientais e trabalhistas e conseguem manter ou mesmo melhorar sua competitividade. O que torna desejáveis esses resultados, e como podem ser promovidos de forma sistemática?

De todas as maneiras de se abordar esse problema, este documento sugere a análise detalhada do papel desempenhado por um ator institucional particular: os “reguladores de campo”. Os reguladores de campo são os fiscais, monitores, promotores públicos e, às vezes, até auditores privados, que interagem diretamente com agentes econômicos (pessoas e empresas), interpretam as leis, propositalmente ignoram alguns fatos, classificam outros de “infrações”, obrigam gerentes desatenciosos e/ou preocupados com outras coisas a se preocuparem, e depois ameaçam, convencem, punem, educam, e os ajudam a encontrar uma solução para o problema em questão. Ou seja, em determinadas circunstâncias, são agentes da lei que, em vez de “implementar a lei” (*enforce the law*), fazem tudo que é possível para gerar a conformidade (“*produce compliance*”). E fazem isso mudando o ambiente em que as empresas operam de tal maneira que a conformidade se torna a alternativa mais lógica, mais racional, e até mais lucrativa para os envolvidos.

Contudo, este estudo sugere que os agentes da lei – mais particularmente os promotores públicos – freqüentemente têm conhecimento muito limitado sobre o problema e as soluções possíveis e assim devem ser instruídos por outros parceiros, com mais conhecimento técnico sobre as diferentes áreas. Finalmente, o trabalho de campo indica também que há muitas soluções possíveis para um problema. O desafio, então, é identificar – e implementar – a mais viável, que é selecionada com base na descoberta de aliados dispostos a colaborar.

Esses imperativos, ou seja, recorrer a aliados, identificar as soluções possíveis e optar pela que deve ser seguida, são todos executados simultaneamente em um processo que os

próprios promotores chamam de “costurar”. Esse *modus operandi* é significativamente diferente das três categorias usadas por financiadores internacionais para compreender e aprimorar o mundo em que operam, a saber: *a*) criação de comunidades de práticas, cujo objetivo é permitir o intercâmbio de conhecimentos; *b*) formação de redes (*networking*), cujo objetivo é aumentar a rede de contatos das pessoas; e *c*) montagem de grupos de trabalho (*task forces*), cuja finalidade é atingir um objetivo específico. O ato de “costurar”, como descrito neste documento, permeia as três categorias e difere de cada uma delas e indica que as oportunidades de agilizar a busca por conformidade legal e competitividade devem ser examinadas com o devido cuidado.

Por isso, sugere também dois desdobramentos, cujo objetivo é lançar luz sobre as oportunidades para governos e financiadores aprimorarem sua habilidade de intervir nas questões de normas e crescimento, através de reguladores de campo. Primeiro, ainda é preciso entender como incentivar os promotores públicos a saírem da abordagem convencional e abordarem a resolução de problemas de forma criativa com mais frequência. Segundo, que recursos (humanos e financeiros) ajudariam esses promotores a realizar essa complicada tarefa com sucesso?

Enfim, este estudo aponta a possibilidade de reguladores de campo serem a *longa manus* do Estado e, se aproveitados corretamente, podem constituir um novo tipo de política de desenvolvimento, uma “política industrial de inclusão” (UNGER, 2007) mais coerente com o mundo pós-industrialização por substituição de importações e pós-Consenso de Washington do que qualquer outra opção disponível.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; SIMON, J.; ROBINSON, J. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, v. 91, p. 1.369-1.401, Dec. 2005.
- ALMEIDA, M. *Lessons of upgrading and development in Northeast Brazil: understanding incentives for informal firms to control for pollution*. Brasília, DF: Ipea, 2005 (Texto para Discussão).
- . *Beyond informality: understanding how law enforcers and economic-development agents promote small firms' economic growth under the law*. 2007 (Documento de Trabalho do MIT).
- CANALES, R. *Weaving straw into gold: enhancing microcredit impact through personal involvement*. 2005 (Documento de Trabalho do MIT).
- CHANG, H.-J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem, 2002.
- DAMIANI, O. *Beyond market failures: irrigation, the state, and non-traditional agriculture in North-East Brazil*. Dissertation (Ph. D.)—Massachusetts Institute of Technology, 1999.
- GUNNINGHAM, N.; KAGAN, R.; THORNTON, J. *Shades of green: business, regulation, and environment*. Stanford Law & Politics, 2003.
- HIRSCHMAN, A. O. *Development projects observed*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967. Relançado em 1995.

- HOUTZAGER, P. The movement of the landless (MST) and modalities of legal change in Brazil. In: SANTOS, B. S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. (Eds.). *Law and globalization from below: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.
- KENNEDY, L. Cooperating for survival: tannery pollution and joint action in the alar Valley (India). *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1.673-1.691, 1999.
- LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Law and finance. Cambridge, Mass: National Bureau of Economics, 1998 (Working Paper, n. 5.661).
- LAKE, H. *Learning to compete: the performance effect of human resource management and work organization in the south Indian garment industry*. Dissertation (Ph. D.)—The Fletcher School, Tufts University, 2007.
- LAZARTE, M. E. J. *Successful public sector enforcement of environmental standards in the Toritama jeans industry in Pernambuco, Brazil*. Thesis (Masters)—Massachusetts Institute of Technology, 2005.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOCKE, R.; ROMIS, M. Improving work conditions in a global supply chain. *Sloan Management Review*, v. 48, n. 2, p. 54-62, 2007.
- LOWE, N. Patterns of productivity enhancement in Paraguay's small and medium enterprises. In: BORDA, D. (Ed.). *Economía y empleo en el Paraguay*. Asunción: Cadep, 2004.
- NADVI, K. The effect of global standards on local producers: a Pakistani case study. In: SCHMITZ, H. (Ed.). *Local enterprises in the global economy: issues of governance and upgrading*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.
- PIORE, M. *Looking for flexible workplace regulation in Latin America and the United States*. Prepared for presentation at Labour standards application: a compared perspective. Buenos Aires, Argentina, Nov. 28-30, 2005.
- PIORE, M.; SHRANK, A. Trading up: an embryonic model for easing the human costs of free markets. *Boston Review*, v. 31, n. 5, p. 11-14, 2006.
- PIRES, R. *Bridging economic development and social protection: an examination of labor inspectors' behavior and enforcement practices in Brazil*. Massachusetts Institute of Technology, 2007 (Documento de Trabalho).
- PRZEWORSKI, A. Institutions matter? *Government and Opposition*, v. 39, Issue 4, p. 527-650, Autumn 2004.
- RODRIK, D. *Industrial policy for the 21st century*. Harvard University, 2003. Manuscript.
- SABEL, C. *Bootstrapping development: rethinking the role of public intervention in promoting growth*. Paper presented at the Protestant Ethic and Spirit of Capitalism Conference, Cornell University, Ithaca, New York, 8-10, Oct. 2004.

SCHMITZ, H. The rise of the east: what does it mean for development studies. *IDS Bulletin*, v. 38, n. 2, 2007.

SCHRANK, A.; MURILLO, V. With a little help from my friends: partisan politics, transnational alliances, and labor rights in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 38, n. 8, 2005.

SILBEY, S.; HUISING, R.; COSLOVSKY, S. The sociological citizen: recongnizing relational interdependence in law and organizations. *Anne Sociologique*, 2008. No prelo.

TENDLER, J. Small firms, the informal sector, and the devil's deal. *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies at Sussex, v. 33, n. 3, 2002.

_____. *The rule of law, economic development, and modernization of the state in Brazil: lessons from existing experience for policy and practice*. Proposta de Pesquisa aos Escritórios do Banco Mundial, Brasil (Brasília) e UK Department for International Development (DfID/Brasília), 2006.

TEWARI, M.; PILLAI, P. Global standards and environmental compliance in India's leather industry. *Oxford Development Studies*, v. 33, n. 2, 2005.

TRUBECK, D.; GALANTER, M. M. Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States. *Wisconsin Law Review*, v. 4, p. 1.062-1.102, 1974.

UNGER, R. M. Entrevista à *Revista Piauí*, primeiro de agosto de 2007.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books: Harper Collins Publishers, 1989.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Camila Oliveira de Souza

Carlos Henrique Santos Vianna

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9ª andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50/609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8522 – 3515-8426

Fax (21) 3515-8585

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 135 exemplares