

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO
INSTITUTO DE ECONOMIA

EDUARDO DUPRAT FERREIRA DE MELLO

**FOMENTO PÚBLICO ÀS EMPRESAS PRIVADAS:
A AgeRio no Contexto Institucional do Estado do Rio de Janeiro**

RIO DE JANEIRO
2014

Eduardo Duprat Ferreira de Mello

**FOMENTO PÚBLICO ÀS EMPRESAS PRIVADAS:
A AgeRio no Contexto Institucional do Estado do Rio de Janeiro**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Aprovada em 27 de junho de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Renata Lèbre La Rovere – Orientadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Lia Hasenclever
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Enrique Jeronimo Saravia
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Jorge Nogueira de Paiva Britto
Universidade Federal Fluminense

Profa. Angela Moulin Simões Penalva Santos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO

MELLO, Eduardo Duprat Ferreira de. **Fomento Público às Empresas Privadas: A AgeRio no Contexto Institucional do Estado do Rio de Janeiro.** Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

O objetivo deste estudo é avaliar a eficácia da Agência de Fomento - Investe Rio / AgeRio - no âmbito da estrutura do fomento público do Estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito tanto às necessidades do setor privado quanto às diretrizes de governo que norteiam a concessão de crédito subsidiado. Tem como fio condutor uma observação sobre a arquitetura institucional direcionada a este fim, os atores e seus vínculos interativos, avançando na proposta de implementos operacionais. A principal moldura teórica é a Nova Economia Institucional, que fornece critérios sobre os quais é possível analisar a relevância do surgimento de uma empresa nas relações entre as políticas de Estado e os interesses do mercado. A pesquisa distingue os padrões e as potencialidades do desenvolvimento econômico fluminense, e aponta em que medida a Agência é capaz de evitar oportunismos e reduzir assimetrias de informações e custos de transação para os tomadores de crédito. Considera, contudo, que outros elementos essenciais devem estar presentes para que as condições operacionais sejam de fato eficazes na consecução de uma política pública de fomento.

Palavras-chave: Instituições e desenvolvimento. Crédito. Economia fluminense. Política pública de fomento.

ABSTRACT

PhD. Thesis (Graduate Program in Public Policies, Strategies and Development) - Institute of Economics, Federal University of Rio de Janeiro.

The objective of this study is to evaluate the efficacy of the Development Agency - Invest Rio / AgeRio - within the framework of the public support of the State of Rio de Janeiro, with regard both to the needs of the private sector and the government guidelines that lead the provision of subsidized credit. To reach this objective the thesis proposes an observation about the institutional architecture directed to public support, the actors and their interactive links, advancing to the proposal of operational procedures. The main theoretical framework is the New Institutional Economics, which provides criteria by which we can analyze the relevance of emerging enterprises for the relations between state policies and market interests. The research identifies the patterns of economic development of the state of Rio de Janeiro as well as its potential, and points out in what extent AgeRio is able to avoid opportunism and reduce information asymmetries and transaction costs for borrowers. It does not ignore, however, that other essential elements must be present for the operating conditions to be really effective in achieving public policy for development.

Keywords: Institutions and development Credit Economy of the State of Rio de Janeiro. Public policy for development.

*Para minha mãe, Dulce Maria,
Fomento de vida, de amor e de perseverança.*

PREFÁCIO E AGRADECIMENTOS

Eu freqüentava ainda as aulas da graduação quando o professor de Economia Agrícola apresentou à turma uma equação que me impressionou por uma aparente desproporção. Era uma expressão matemática complexa, ocupando boa parte do quadro-negro com as incógnitas “x, y e z”, representando os fatores de produção e a sazonalidade, entremeados com derivadas, expoentes e raízes quadradas, que, ao final, somava-se a um solitário e singelo “u”. Para meu espanto, esse “u” representava o imponderável, ou seja, a possibilidade de intempéries ou ocorrência de pragas, que poderiam modificar toda a formulação anterior, e sobre as quais não se podia ter qualquer controle. Era como se uma lógica tão bem construída pudesse ficar inteiramente comprometida, ao simples sabor do acaso. Não demorou muito para que as alternâncias da vida me fizessem perceber, por analogia, como ambas as partes da equação eram igualmente poderosas e complementares.

Ou seja, a roda da fortuna sempre há de girar, ora revigorando potencialidades, ora subtraindo riquezas, mas é possível e desejável que o engenho humano, e suas instituições, se empenhem no sentido de ampliar os efeitos benéficos e neutralizar ou atenuar os resultados desfavoráveis.

Mais tarde, formado e trabalhando no âmbito da administração pública, décadas de experiência, em diferentes conjunturas e administrações, me fizeram confirmar que a chave do desenvolvimento econômico não está em uma única resposta, nem na resposta mais constante, e sim em um conjunto de propostas, por sua vez tão mutável quanto a certeza delas. Mas também pude constatar que, entre erros e acertos, a força institucional do Estado pode ser exercida de forma significativa nesse processo, ainda que sejam colossais os desafios e as limitações sobre a esperada eficácia de suas ações.

Os anos de graduação ficaram muito longe no tempo, assim como o frescor intelectual e o inconformismo que me motivavam para o estudo da Economia. Hoje prevalecem outras as visões do mundo, outros atores no jogo, outras estruturas e conjunturas, enfim, outras equações. O que permanece imutável é o fator “u”, ou seja, as surpresas que o inesperado costuma nos trazer, sempre reafirmando que a única certeza que se tem é que tudo muda.

E foi graças a um fortuito encontro profissional com a professora Renata La Rovere que surgiu a idéia de conhecer as linhas de pesquisa do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da UFRJ. A ela dedico a mais honesta e intensa gratidão, não apenas pelo encorajamento inicial, mas pela orientação dessa tese de doutorado, onde não lhe faltou paciência para remover as minhas “ferrugens” e nem sabedoria para descortinar além do muro, quando eu só conseguia visualizar os tijolos.

Devo dizer que o estudo da visão institucionalista me entusiasmou, particularmente, por se somar ao conhecimento das organizações, adquirido no mestrado em Administração Pública, e pela perspectiva de pesquisar os fatores que nortearam a criação e o posterior fortalecimento da Agência Estadual de Fomento, no Rio de Janeiro. Um processo que vivenciei na condição de observador privilegiado.

Já se tinha como claro, pelas crises que mais recentemente abalaram o mundo capitalista, que as instituições públicas representam forças das quais não se deve abstrair, nem se pretender como infrutíferas. Mas não podem prescindir da eficácia e da eficiência, porque elas podem e devem ser equacionadas às razões do mercado, principalmente em se tratando do financiamento de projetos de maior alcance, e às aspirações da sociedade civil, favorecendo agendas e propósitos comuns.

Assim é que este trabalho toma inspiração na máxima “Menor Estado, nunca. Melhor Estado, sempre”, procurando examinar o marco institucional do Rio de Janeiro em um desafio do qual o poder público não deve se furtar, qual seja, disponibilizar crédito subsidiado para quem dele realmente necessita, no setor produtivo. Uma tarefa que deve ser entendida como um processo, uma construção que se faz tijolo a tijolo, e que tem, na Agência Estadual de Fomento, sua variável mais recente, e centralidade de um sistema que precisa estar em equilíbrio com o mercado e em sintonia com as estratégias de governo, incluindo a esfera federal e as municipais.

Quero dedicar sincero reconhecimento aos professores do PPED, muito especialmente à professora Ana Célia, cuja paixão pelo Programa contagia o corpo docente e discente, e extrapola essas fronteiras para o justo reconhecimento em outros estados e países, de uma forma que poucas vezes tive oportunidade de presenciar.

Agradeço à minha mulher e às minhas filhas, Jaqueline, Ingrid e Lara, por repartirem o entusiasmo para essa tarefa e para a vida, restando-me a tentativa de compensar daqui em diante os momentos em que me furtei do seu convívio por mais essa imersão nos estudos.

Estendo agradecimentos aos amigos do trabalho, Delmo, André, Diogo e Roberto, por terem tido a necessária compreensão pelo que tive de dividir entre a dedicação profissional e o doutorado. E ao meu irmão, Ricardo, pelas tantas vezes em que trocamos impressões e contribuições, tendo em comum nossa formação de economistas, e a motivação pelos jogos e desafios da caminhada.

Por fim, não teria chegado até aqui se não tivesse a me proteger o Bom Pastor, com seu cajado, afastando as armadilhas do desânimo e concedendo o incentivo dos atalhos nos momentos mais tortuosos da jornada. É Ele, afinal, quem detém o único controle possível sobre o imponderável, mas quem permite a cada indivíduo, e a cada instituição, resolverem a parcela da equação que lhes compete.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 | |
| Síntese metodológica e roteiro para entrevistas e questionários | 30 |
| Quadro 2 | |
| CrITÉrios de avaliaÇão de riscos de Pequenas e Médias Empresas (PME's) | 55 |
| Quadro 3 | |
| Decreto de criaÇão da CPPDE (extrato) | 68 |
| Quadro 4 | |
| NÍveis de planejamento das Políticas Públicas de Desenvolvimento | 75 |
| Quadro 5 | |
| Perfil das AgÉncias Estaduais de Fomento (Amostra) | 86 |
| Quadro 6 | |
| Antecedentes do surgimento da Investe Rio | 114 |
| Quadro 7 | |
| Arquitetura organizacional: Sedeis e entidades vinculadas | 115 |
| Quadro 8 | |
| AgeRio – Marco Institucional e GovernanÇa | 120 |
| Quadro 9 | |
| ComunicaÇão da AgeRio: Informativo e <i>homepage</i> (parte) | 122 |
| Quadro 10 | |
| AgeRio: RelaÇão de Programas de Apoio aos MunicÍpios | 127 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Ativos e Carteiras de Crédito dos Bancos (2010-2012) | 38 |
| Tabela 2 – BNDES: Operações diretas realizadas no Estado do Rio de Janeiro – 2008 a 2011 (Em R\$ 1.000,00) | 46 |
| Tabela 3 – BNDES: Número de operações e valor dos desembolsos realizados no Estado do Rio de Janeiro, segundo gênero de atividade – 2008 a 2012 | 46 |
| Tabela 4 – Participação (%) do Rio de Janeiro no PIB nacional | 94 |
| Tabela 5 – Participação (%) das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preço básico | 95 |
| Tabela 6 – Estado do Rio de Janeiro: PIB per capita por Regiões, taxa de crescimento (2000-2008) e valores de 2010 | 96 |
| Tabela 7 – Estado do Rio de Janeiro: Variação do número de empregos formais (2000-2012) e Pobreza extrema, por Regiões (2010) | 97 |
| Tabela 8 – Estado do Rio de Janeiro: Estabelecimentos industriais, por tamanho, segundo as classes e gêneros (1992- 2011) | 98 |
| Tabela 9 – Intenção de investimentos para o Estado do RJ até 2016 | 106 |
| Tabela 10 – Variação 2006-2011 nos municípios fluminenses com maior receita | 111 |
| Tabela 11 Investe Rio: Distribuição das receitas (2008-2011) | 117 |
| Tabela 12 Financiamentos pela Investe Rio por porte de empresas e empregos gerados (2004-2011) | 117 |

Tabela 13

Financiamentos concedidos pela Investe Rio, por modalidade (2005-2011) 123

Tabela 14

Financiamentos via Repasses e Recursos próprios concedidos pela Investe Rio, segundo o porte das empresas (2006-2011) 124

Tabela 15

Fundes – Distribuição percentual dos benefícios por Região (2005-2011) 124

Tabela 16

Fremf via Investe Rio – Percentual por Região (2006-2011) 125

Tabela 17

BNDES via Investe Rio – Percentual por Região (2006-2011) 125

Tabela 18

Recursos próprios Investe Rio – Percentual por Região (2009-2011) 126

Tabela 19

Número de entrevistados que relatam as dificuldades para obter crédito nos bancos comerciais e públicos 137

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Participação das Regiões Administrativas do RJ no PIB Estadual | 95 |
| Figura 2 – Representatividade das atividades econômicas nos PIBs regionais do RJ em 2008 | 96 |
| Figura 3 – Decisão de investimentos, número de empresas e empregos por região no Estado do Rio de Janeiro (*). | 105 |
| Figura 4 – Distritos Industriais implementados e em implementação no Estado do Rio de Janeiro | 107 |
| Figura 5 – Respostas dos 50 empresários sobre os fatores de maior influência para a decisão de investimentos (ver Anexo 5). | 136 |
| Figura 6 – Respostas dos empresários sobre melhorias necessárias na estrutura estadual de fomento | 154 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|-----------|--|
| AAA | Classificação de empresa com alta qualidade de crédito |
| ABDE | Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento |
| Adin | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AD-Rio | Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro |
| Aciap-BM | Associação Comercial, Industrial, Agropastoril e Prestadora de Serviços de Barra Mansa |
| Acobar | Associação Brasileira de Construtores de Barcos e Seus Implementos |
| AEF | Agência Estadual de Fomento |
| AFAL | Agência de Fomento de Alagoas |
| AFAP | Agência de Fomento do Amapá |
| Afeam | Agência de Fomento do Amazonas |
| Agefep | Agência de Fomento de Pernambuco |
| AgeRio | Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro |
| AGN | Agência de Fomento do Rio Grande do Norte |
| AjoRio | Associação dos Joalheiros e Relojoeiros do Estado do Rio |
| Alerj | Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro |
| APL | Arranjo Produtivo Local |
| Bacen | Banco Central do Brasil |
| Badesc | Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina |
| Bandes | Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo |
| Banerj | Banco do Estado do Rio de Janeiro |
| Banestado | Banco do Estado do Paraná |
| Banrisul | Banco do Estado do Rio Grande do Sul |
| BB | Banco do Brasil |
| BDMG | Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais |
| BD-Rio | Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro |
| BNB | Banco do Nordeste do Brasil |

| | |
|------------|---|
| BNDE | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BNDESPar | BNDES Participações |
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| Bradesco | Banco Brasileiro de Descontos |
| BRDE | Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul |
| Caixa | Caixa Econômica Federal |
| CaixaRS | Agência de Fomento Rio Grande do Sul |
| Cauc | Cadastro Único de Convênios |
| CDI | Companhia de Desenvolvimento Industrial do Paraná |
| Ceape/RS | Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra – Rio Grande do Sul |
| Cedae | Companhia Estadual de Águas e Esgoto |
| Cedeplar | Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional |
| Cef | Caixa Econômica Federal |
| Cepal | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| Ceperj | Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro |
| CMN | Conselho Monetário Nacional |
| CNPJ | Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica |
| Coafi | Conselho de Controle de Atividades Financeiras |
| Codin | Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro |
| Copeg | Companhia para o Progresso da Guanabara |
| Copperj | Companhia do Pólo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro |
| CPPDE | Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro |
| Crescer | Programa de Microcrédito Produtivo Orientado |
| Desenbahia | Agência de Fomento do Estado da Bahia |
| Desenbanco | Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia |
| EBX | Conglomerado empresarial brasileiro de propriedade de Eike Batista com sede no Rio de Janeiro: OGX (petróleo), MPX (energia), LLX (logística), MMX (mineração), OSX (indústria) |

| | |
|---------------|--|
| | naval offshore) e CCX (mineração de carvão) |
| Emater | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| Faperj | Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| Fecomércio | Federação do Comércio |
| FGO | Fundo de Garantia de Operações |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| Finame | Financiamento de Máquinas e Equipamentos |
| Finem | Financiamento a Empreendimentos |
| Finep | Financiadora de Estudos e Projetos |
| Firjan | Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro |
| FNE | Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste |
| Fomento | Agência de Fomento do Estado de Tocantins |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| Fremf | Fundo de Recuperação Econômica Dos Municípios Fluminenses |
| Fundes | Fundo Estadual de Saúde |
| Fundese | Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico |
| Goiás Fomento | Agência de Fomento do Estado de Goiás |
| InvesteRio | Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro até fins de 2002, quando passou a ser denominada AgeRio |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | Instituto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços |
| Ideb | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| Iets | Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade |
| IFDM | Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal |
| Inea | Instituto Estadual do Ambiente |
| IPCA | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| Ipea | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPi | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| MDIC | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior |

| | |
|----------------|---|
| MEI | Microempreendedor Individual |
| MPME | Micro, Pequenas e Médias Empresas |
| MPO | Microcrédito Produtivo Orientado |
| MT Fomento | Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso |
| NEI | Nova Economia Institucional |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| Oscip | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PAS | Programa de Apoio Solidário |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIM-PF | Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física, do IBGE |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PITCE | Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior |
| PME | Pequenas e Médias Empresas |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| PPA | Plano Plurianual de Aplicações |
| PPED | Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) |
| Proger | Programa de Geração de Emprego e Renda |
| Prosub | Programa de Desenvolvimento de Submarinos |
| PSI | Programa de Sustentação do Investimento |
| Reduc | Refinaria Duque de Caxias |
| RioIndústria | Programa Básico de Fomento à Atividade Industrial no Estado do Rio de Janeiro |
| RioLog | Programa de Fomento ao Comércio Atacadista e Centrais de Distribuição do Estado do Rio de Janeiro |
| RioPortos | Programa de Fomento e Incremento à Movimentação de Cargas pelos Portos e Aeroportos Fluminenses |
| RioFerroviário | Programa para desenvolver, recuperar, expandir e modernizar a |

| | |
|----------------|---|
| | indústria ferroviária do Estado do Rio de Janeiro |
| RioPrevidência | Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro |
| SCM | Sociedades de Crédito ao Microempreendedor |
| Sedeis | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços - Rio de Janeiro |
| Sebrae | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| Secti | Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação |
| Sibratec | Sistema Brasileiro de Tecnologia |
| Sindicer | Sindicato das Indústrias Cerâmicas Para a Construção e de Olaria do Estado do Rio de Janeiro |
| SNF | Sistema Nacional de Fomento |
| Sumoc | Superintendência da Moeda e do Crédito |
| TCE-RJ | Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro |
| TI | Tecnologia da Informação |
| TJLP | Taxa de Juros de Longo Prazo |
| Turisrio | Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro |

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1

Roteiro para as entrevistas em profundidade 167

ANEXO 2

Relação das entrevistas em profundidade realizadas..... 168

ANEXO 3

Questionário para as empresas 169

ANEXO 4

Relação das empresas respondentes ao questionário 172

ANEXO 5

Relação dos empresários (01 a 50) e os aspectos apontados como mais determinantes sobre suas decisões de investir ,,..... 174

ANEXO 6

Operações e valor dos desembolsos efetuados pelo BNDES, segundo os gêneros de atividades no Estado do Rio de Janeiro (2008-2012) 175

ANEXO 7

Decreto N° 44.684, sobre Fomento à Atividade Industrial no ERJ (Novo RioIndústria) 176

SUMÁRIO

| | | |
|-------|---|-----|
| 1 | INTRODUÇÃO E METODOLOGIA | 19 |
| 1.1 | A proposta de pesquisa – hipóteses e delimitação | 23 |
| 1.2 | Objetivos e relevância do estudo..... | 25 |
| 1.3 | Aspectos metodológicos e procedimentais..... | 26 |
| 1.4 | Coleta e tratamento dos dados..... | 27 |
| 1.5 | Estrutura da tese | 29 |
| 2 | A IMPORTÂNCIA DO CRÉDITO PARA O DESENVOLVIMENTO | 31 |
| 2.1 | Os condicionantes do desenvolvimento econômico..... | 31 |
| 2.2 | Convenções do desenvolvimento e o financiamento no Brasil..... | 35 |
| 2.3 | O Sistema Nacional de Fomento e os bancos públicos | 39 |
| 2.4 | O mercado de crédito | 47 |
| 2.4.1 | O “fator risco” e o porte das empresas | 50 |
| 2.4.2 | O Microcrédito | 55 |
| 3 | INSTITUIÇÕES E A EFICÁCIA NA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO..... | 59 |
| 3.1 | A razão de ser das instituições | 59 |
| 3.2 | Governanças, estruturas e estratégias..... | 65 |
| 3.3 | O jogo institucional (<i>rent seeking</i>)..... | 69 |
| 3.4 | A política pública de fomento | 71 |
| 3.5 | A eficácia na administração pública..... | 75 |
| 3.6 | Os territórios produtivos/ambiência para negócios | 77 |
| 3.7 | As particularidades das Agências Estaduais de Fomento | 83 |
| 4 | O RIO DE JANEIRO E SUA ESTRUTURA DE APOIO ÀS EMPRESAS | 90 |
| 4.1 | O Rio de Janeiro, seus vetores e seus valores | 90 |
| 4.2 | Economia fluminense: Planos e ações estratégicas..... | 98 |
| 4.3 | A questão municipal | 109 |
| 4.4 | A estrutura de fomento no Rio de Janeiro..... | 111 |
| 4.4.1 | A operacionalidade da Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro..... | 116 |
| 5 | AS RAZÕES, CONTRADIÇÕES E POSSIBILIDADES DO SISTEMA: UM PASTOREIO DE CURTO CAJADO ?..... | 129 |
| 5.1 | Um balcão à espera de uma agenda..... | 129 |
| 5.2 | Os instrumentos de política..... | 130 |
| 5.3 | O ambiente de negócios | 138 |
| 5.4 | A Agência e as estratégias governamentais | 147 |
| | CONCLUSÕES | 156 |
| | REFERÊNCIAS | 160 |
| | ANEXOS | 168 |

1 INTRODUÇÃO

As relações entre o público e o privado, em suas diversas vertentes, têm sido cada vez mais complexas e difíceis de serem parametrizadas. Por sua vez, novos mecanismos de atuação conjunta vêm sendo seguidamente adotados, às vezes com tal velocidade que chegam a comprometer um planejamento e uma análise mais criteriosa de seus propósitos específicos, sua estrutura e seus efeitos.

Quaisquer que sejam, as orientações no labirinto do desenvolvimento econômico pressupõem a disponibilidade e a sustentabilidade de recursos. Sem instrumentos adequados, e sem que a direção seja perceptível, a cada momento, são grandes as chances de fracasso.

As agências estaduais de fomento (AEF), cujo nascedouro no Brasil deu-se há pouco mais de uma década (Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.574 de 17/12/98 e Resolução nº 2.828, de 30/03/01) são exemplos desses instrumentos. Vieram para suceder os Bancos Estaduais de Desenvolvimento, muitos dos quais quebrados por terem suas funções desvirtuadas no passado. Como aparelhos burocráticos do Estado, as AEF desempenham papéis específicos, com foco para as pequenas e médias empresas, e se integram a outros sistemas complementares, que lhes garantem sustentação e, por outro lado, lhes impõem restrições, como a de não poderem captar recursos no mercado. Representam uma estratégia, quanto ao financiamento de capital fixo e de giro, que envolve custos e benefícios associados às políticas de desenvolvimento nos estados onde tenham sede.

Mas, assim como um banco, as agências de fomento precisam cuidar da análise de riscos sobre os financiamentos, o que supõe a seleção cuidadosa dos tomadores. Ainda que não se caracterizem como instituições bancárias, sua operacionalidade é norteadada pelo Acordo de Basileia, que as obriga a cumprir as mesmas exigências que se aplicam aos bancos de grande porte, em um complexo sistema de controle, formado por órgãos internos e externos ao Poder Executivo. Não obstante, uma parte significativa de suas carteiras deve atender às diretrizes de políticas públicas, voltadas para o desenvolvimento econômico. Por um lado, respondem por parcela do investimento público, competem ou se associam à iniciativa privada sob diferentes figurinos, e por outro, devem respeitar encargos de transparência, legalidade na atuação e fidelidade ao interesse coletivo.

Trata-se de um jogo estratégico entre a captura pelos interesses privados, a subordinação às normas governamentais ou a tantas vezes desejável (mas complexa) autonomia. Nesse jogo, é de se esperar que as agências financiem empresas capazes não apenas de honrar os compromissos assumidos, mas que também gerem efeitos multiplicadores e de criação de capacidade inovadora, permitindo o adensamento das cadeias produtivas, quando possível, e dinamizando, de forma sustentável, a economia das respectivas regiões.

O presente estudo se debruça na observação empírica sobre a arquitetura institucional do fomento público no Estado do Rio de Janeiro, analisando até que ponto ela está adequada para cumprir seus objetivos. Um adequado sistema governamental com foco no crédito é aquele capaz de reduzir custos de transação, assimetrias de informação e comportamentos oportunistas, e de avançar no desenvolvimento produtivo orientado, corrigindo desequilíbrios e promovendo transformações que se considerem fundamentais.

É de se esperar que, em função de sua atuação própria nos estados, e da proximidade com os governos e redes localizadas, as agências de fomento gerem fórmulas inovadoras de crédito, e resultados onde os órgãos federais de fomento teriam dificuldades de alcançar, notadamente em relação às empresas de menor porte.

No Rio de Janeiro, a Agência Estadual de Fomento (Investe Rio, atualmente AgeRio)¹ é a organização criada para a finalidade de fomento com capital próprio e/ou através de repasses de recursos de órgãos financiadores federais.

Ao elegermos essa unidade analítica no contexto institucional do Estado do Rio de Janeiro, consideramos um ambiente particularmente fértil para as observações que envolvam a dinâmica e as demandas do desenvolvimento sócio-econômico. Com efeito, o parque produtivo fluminense, em que pese sua diversificação, apresenta-se cada vez mais especializado, em um território que registra um dos mais acentuados desequilíbrios regionais do país, devido a uma histórica concentração de recursos na antiga capital e em seu entorno. Existe uma institucionalidade no fomento público que precisa estar constantemente aprimorada para atender às necessidades de desenvolvimento, e o contexto da economia fluminense requer escolhas estratégicas, nada triviais, para que a política de fomento alcance a eficácia desejada.

¹ A alteração no nome da Agência se deu em fins de 2012 (ver cap. 4.4), mas ambas as siglas - Investe Rio e AgeRio – são mencionadas ao longo do trabalho, para assegurar a correspondência dos registros temporais e resguardar a originalidade dos depoimentos nas entrevistas e questionários. Claramente, trata-se de uma única empresa, em tempos distintos.

Além de operar com linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a AgeRio mostra diversas identificações operacionais em relação ao Banco, que vão desde a composição original da sua diretoria, com executivos cedidos pelo BNDES, até às estratégias de apoio à dinâmica produtiva.

No caso do BNDES, essa instituição convive há décadas com uma ambigüidade institucional que lhe custou uma notória crítica de “só emprestar dinheiro para quem não precisa²”. De fato, é difícil para uma estrutura desse porte atender a uma demanda tão vasta e dispersa pelo país, seja pela complexidade operacional e/ou a falta de interesse estratégico do Banco. Por isso, ao retrucarem o dito popular, não é raro ouvir, por parte de seus gestores, que a sigla hoje termina com “S” (de Social), mas sempre começou com “B” (de Banco).

Os outros principais órgãos federais de fomento – Caixa Econômica Federal (Cef ou Caixa) e Banco do Brasil (BB) – também não primam por concessões de crédito desburocratizadas e de fácil alcance para empreendedores. Os clientes de linhas de crédito mais barato queixam-se com frequência de informações erradas e desconstruídas dos gerentes, demoras nos procedimentos e longas esperas nas agências.

A identificação de formas abrangentes e criativas de crédito ao setor empresarial privado, e seus mecanismos de seleção e controle, torna-se especialmente relevante, de vez que traduz novas relações entre o público e o privado. Inclusive porque é crescentemente valorizada a transparência das informações acerca das finanças públicas e a sociedade cobra por um estado mais eficiente e eficaz nos seus gastos. A preocupação não se restringe ao montante da dívida e à qualidade das despesas efetuadas pelo governo, mas incide também sobre os empréstimos e o direcionamento das políticas de desenvolvimento, sua abrangência, coerência e sustentabilidade.

A AgeRio, e os demais órgãos que a complementam na ação estadual de fomento às empresas privadas – notadamente a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Estado do Rio de Janeiro (Sedeis) e a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (Codin) – bem como os órgãos federais que a normatizam, constituem o que Fiani (2011) define como Arranjo Institucional. Diferentes tipos de transação requerem arranjos institucionais adequados, para favorecer a cooperação e desestimular o conflito. Constituem estruturas de governança, que espelham os

² Em 2009, os empréstimos pelo BNDES contemplaram as grandes empresas com 9,7 % das operações, que, entretanto, representaram 83 % dos recursos concedidos. Em 2010, as MPME's tiveram em empréstimo apenas R\$ 45,6 bilhões (27 %) dos desembolsos totais de R\$ 168,4 bilhões. Em 2011, o percentual das MPME's nas operações de crédito ficou em 29,9 %. (O Globo, 28/2/10, 06/07/11 e 17/06/12).

arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e fora de um sistema econômico, capazes de assegurar os mútuos interesses e as possibilidades de cooperação entre os diversos agentes, envolvendo a capacidade governativa do estado e as estruturas de mercado.

A **Nova Economia Institucional** (NEI) se apresenta como a escola intelectual que aprofunda com maior atualidade a visão das instituições em geral e da burocracia, em particular, por ter desenvolvido instrumentos para a análise das transações sociais em situações de mercado e fora dele. As premissas de agentes maximizadores e escolha racional (*rational choice*) supõem um mundo econômico que está sempre em equilíbrio, onde os agentes são capazes de identificar qualquer oportunidade de melhorar sua posição e sempre agem nesse sentido. Ainda que não represente um rompimento radical com esse paradigma, a NEI procura relativizar os rígidos postulados da economia neoclássica.

Nesse campo analítico, é possível superar a dicotomia tradicional “Estado X Mercado”, deslocando-se a análise para a estrutura de incentivos que produzem resultados racionais do ponto de vista coletivo. (MELO, 1996). Ao reconhecer a supremacia do mercado na vida sócio-econômica de uma nação, a NEI reconhece também que é função do Estado corrigir as distorções do mercado, seus efeitos sociais inequitativos e evitar o seu colapso. (NORTH, 2005). Com base nesse marco teórico, analisamos a adequação entre os objetivos e as ações da AgeRio, e como essa agência se insere no contexto funcional do Estado em relação ao mercado, facilitando o acesso de novos operadores e aumentando o número de transações a custo baixo, com redução das assimetrias, dos oportunismos e dos riscos contratuais.

Em que pese a relevância da NEI, observações empíricas ainda precisam ser incorporadas para que esta escola se configure uma teoria robusta no âmbito da relação Estado / sociedade. Isso se deve ao fato de que as fronteiras entre instituições transfiguram-se, ao seu tempo, e, com elas, seus conceitos e padrões. As organizações são instituições que se definem por regras e fronteiras, e pela sua dimensão estratégica para a sociedade. Esse é um dos principais motivos que realçam a importância dos estudos sobre como o mercado deve ser associado às políticas públicas e às manifestações da sociedade civil, constituindo um tripé institucional de sustentação e coerência de ações.

No que se refere ao fomento para o desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro, busca-se identificar se o modelo é capaz de estabelecer compromissos críveis (*credible commitments*) que deem suporte à correção dos desequilíbrios regionais, à expansão da base tributária, à geração de empregos e ao estímulo a novos processos produtivos. Representam diretrizes estratégicas que devem ser instrumentadas por linhas de crédito subsidiadas e

seletivas, para determinados setores, regiões, tamanhos ou características das empresas, de forma que os financiamentos se coadunem com as políticas públicas de desenvolvimento, e que sejam executados adequadamente, reduzindo os riscos de falhas processuais, desvios de rota ou solução de continuidade.

1.1 A proposta de pesquisa – hipóteses e delimitação

O foco da pesquisa é a arquitetura institucional do fomento público no Rio de Janeiro, discutindo-se a funcionalidade do sistema a partir da criação e operacionalização da Agência Estadual de Fomento. A pergunta que se coloca é:

Em que medida uma estrutura de fomento público como a que se apresenta no Estado do Rio de Janeiro, centrada na AgeRio, está adequada para atender tanto às empresas privadas quanto às estratégias governamentais para o desenvolvimento econômico?

Caso esteja, quais são os principais mecanismos?

Caso não esteja, quais são as principais recomendações?

Para tanto, tratamos de confirmar ou refutar as três hipóteses que se seguem:

H 1:

Dentre os incentivos para o desenvolvimento, o crédito representa um instrumento fundamental para a decisão de investimentos produtivos.

Busca investigar a importância do crédito, principalmente o incentivado, para a dinâmica do setor produtivo, vis-à-vis outros estímulos para investimentos (legais, tributários, patrimoniais etc.). Coleta de dados através de entrevistas com especialistas e gestores públicos, questionários com empresários.

H 2:

A AgeRio, no âmbito da estrutura estadual de fomento, constitui um ambiente onde o empresário – principalmente de pequeno porte - que procura financiamento para investir no Rio de Janeiro, encontra menores entraves, custos

de transação e oportunismos (do gestor e do tomador) do que nas operações com outros bancos, comerciais ou públicos.

Busca identificar de que maneira a organização estadual de fomento, centrada na AgeRio, atenua os custos de transação existentes nas operações de financiamento, em relação aos bancos públicos e comerciais. Coleta de dados através de entrevistas com especialistas e gestores públicos, questionários com empresários.

H 3:

A atuação da AgeRio favorece as estratégias de fomento expressas nos planos de governo do Estado do Rio de Janeiro, e as aprimora em termos de abrangência, agilidade, controle de processos e possibilidades de inovação.

Busca investigar em que medida a atuação da AgeRio se insere nas condições específicas de articulação entre as instituições que definem o padrão de desenvolvimento estadual e concretiza os objetivos de fomento da política pública para o Rio de Janeiro. Coleta de dados através de pesquisa documental e entrevistas com empresários, acadêmicos e gestores.

De acordo com o método hipotético-dedutivo e suas consequências falseáveis (MARCONI e LAKATOS, 2003), se as hipóteses formuladas forem verdadeiras, será possível concluir que a criação e a operacionalização da InvesteRio/AgeRio implicou em ganhos de eficácia na estrutura de fomento público no Rio de Janeiro. Contudo, como não se trata de resultados categóricos, serão considerados os graus e medidas presentes nas respostas às investigações.

Para preencher essa lacuna no conhecimento sobre o tema, mas sem pretender uma abrangência maior, que poderia comprometer o objetivo final, foram consideradas as seguintes fronteiras de pesquisa:

- Embora a pesquisa analise de forma integrada a estrutura de fomento governamental no Rio de Janeiro, o foco se prende ao financiamento das atividades empresariais. Por essa razão, não são alvo de análise o crédito para consumo pessoal, nem as outras modalidades de estímulo governamental, tais como incentivos fiscais, benefícios indiretos, programas assistencialistas e de recuperação emergencial.
- Não está no foco da pesquisa o Princípio da Eficiência, adotado na Constituição Federal, conforme o escopo da Administração e do Direito. Uma análise sobre a

eficiência da AgeRio, entendida como a relação recursos-produto, envolvendo saúde financeira da empresa e suas condições administrativas, requer informações que podem ser sigilosas ou afetas a uma determinada gestão da empresa. Além disso, uma análise de eficiência se distancia do propósito da análise sobre a funcionalidade (eficácia) da estrutura, que compreende os métodos e estratégias para o alcance dos objetivos.

- A pesquisa também não estabelecerá relações causais entre a atuação da estrutura de fomento e o desenvolvimento sócio-econômico do estado (efetividade), de vez que as bases do desenvolvimento compreendem outros tantos fatores, além do financiamento. Além disso, o período de tempo operacional da AgeRio ainda não é suficiente para se construir e avaliar indicadores de impacto nessa direção.

1.2 Objetivos e relevância do estudo

O principal objetivo da pesquisa é analisar a eficácia da estrutura de fomento no Estado do Rio de Janeiro, tendo a AgeRio como mecanismo central de promoção do desenvolvimento, e suas inovações face às demais alternativas organizacionais. Ou seja, verificar em que medida a estrutura do fomento público está adequada tanto para o atendimento das necessidades do setor privado como para as estratégias governamentais de desenvolvimento econômico. E de que forma a criação da Agencia de Fomento do Estado do Rio de Janeiro proporciona melhoria nessa arquitetura institucional.

Outros objetivos específicos estarão presentes, quais sejam:

- Avaliar a eficácia da arquitetura institucional / operacional para a apropriação de crédito das empresas privadas, dimensionando os pontos favoráveis e as restrições no acesso às linhas de financiamento do governo estadual.
- Verificar as prioridades governamentais para o desenvolvimento econômico fluminense, através dos planos e das diretrizes setoriais ou regionais, e as estratégias que nortearam a criação da Investe Rio, como resultante das condições estruturais e conjunturais.
- Identificar as propostas de aprimoramento das atuais práticas governamentais de fomento ao desenvolvimento, bem como iniciativas inovadoras de apoio creditício

às pequenas empresas, em condições especiais de atendimento no país, com vistas à sua apropriação na estrutura do Rio de Janeiro.

A pesquisa revela a importância da oferta de crédito subsidiado para o setor privado, e do seu direcionamento para os setores e regiões que possam gerar efeitos multiplicadores ou redutores de desequilíbrios. Permite, ainda, descortinar as possibilidades, os riscos e as incongruências que existem na arquitetura organizacional / institucional desse setor, investigando as opiniões dos gestores públicos e os empresários dispostos a investir no Estado do Rio de Janeiro. Possibilita, por fim, avaliar a atuação da AgeRio, e os órgãos congêneres, quanto ao conhecimento e ao atendimento das necessidades do governo e do mercado.

Para consultores e investidores que buscam novas oportunidades de negócio no país, esta pesquisa traz informações condensadas sobre programas governamentais de fomento ao desenvolvimento, bem como iniciativas inovadoras de apoio creditício às micro, pequeno e médias empresas.

Para a academia, o estudo pode ser a base de futuras pesquisas relacionadas à incorporação das instituições como atores do processo econômico, mais especificamente à gestão do financiamento por agências públicas. Pretende-se enriquecer a literatura sobre este tema e contribuir para ampliar o conhecimento e acionar novas idéias no âmbito público-privado.

Por fim, para os gestores públicos, o estudo possibilita aprofundar o conhecimento sobre os instrumentos e estruturas organizacionais para o desenvolvimento econômico, que representam modelos de gestão adequados às exigências atuais.

1.3 Aspectos metodológicos e procedimentais

O universo dos sujeitos da pesquisa é composto por gestores públicos, consultores e empresários diretamente envolvidos com a política de fomento para a atração e manutenção de investimentos privados, tendo como foco o Estado do Rio de Janeiro e sua agência de fomento. A amostra obedece a critérios de acessibilidade e tipicidade, constituída pela seleção de elementos considerados representativos da população-alvo, o que requer profundo conhecimento dessa população. Trata-se de uma amostragem não-probabilística intencional, onde a seleção dos elementos da população depende de qualidades que o respondente deve

possuir, ou seja, a amostra possui características específicas, que poderiam não ser contempladas em uma amostra aleatória.

O número de consultados, para efeito da amostra, somou 65 pessoas. Essa quantidade foi adequada e suficiente, porque em escala inferior, perderíamos uma desejável amplitude de informações, de áreas distintas. Por outro lado, uma amostra maior tenderia a uma contribuição marginal decrescente, por visões pouco diferenciadas entre si, ou pela excessiva fragmentação do conjunto analisado. Privilegiou-se a correta seleção dos entrevistados e a sua distribuição por subconjuntos, entre especialistas, gestores e empresários, que se deu da seguinte forma:

- Um grupo de 15 pessoas com amplo conhecimento do contexto estudado, e com experiência e perspectivas distintas, que contribuíram com sua visão sobre o tema respondendo às entrevistas de profundidade. Ele inclui professores e consultores especialistas, gestores públicos de alto escalão e gerentes/executivos de órgãos governamentais diretamente relacionados à atividade de fomento econômico no Rio de Janeiro, e em exercício – em todo ou em parte - no período compreendido entre 2005 e a presente data. A condução dessas entrevistas foi suficientemente flexível, de forma a permitir que os entrevistados desenvolvessem sem constrangimento suas idéias, mas ao mesmo tempo foram orientados por um roteiro previamente elaborado (Anexo 1), que poderia variar conforme o entrevistado e o próprio encaminhamento no decorrer da entrevista.

- Um grupo de 50 empresários, clientes em potencial de linhas de crédito (com pleitos aprovados, recusados ou não submetidos à Agência), com diversidade de localização e de porte das empresas, e com amostra representativa dos setores que compõem a estrutura econômica fluminense. Desse grupo, três respondem por associações de empresas, nominalmente: a AjoRio (jóias e bijuterias), o Sindicerc (cerâmica vermelha) e a Aciap-BM (comércio e indústria de Barra Mansa).

1.4 Coleta e tratamento dos dados

Na bibliografia foram consultados livros, revistas especializadas, teses, dissertações e artigos acadêmicos, que trouxeram informações e dados pertinentes ao assunto, visando

levantar os conceitos e relações entre os dados a partir do referencial teórico escolhido para responder ao problema da pesquisa.

No campo, o trabalho foi feito por meio de entrevistas em profundidade, e **questionários** estruturados. Para os empresários privados, foram enviados 60 questionários por e-mail ou entregues pessoalmente. Um painel intencional, incluindo de forma proporcional – em termos de porte, setor e região – desde microempresas como a “Camiseta Bacana”, com apenas um colaborador, até grupos do porte da “PSA Peugeot Citroën”, com cerca de 4 mil colaboradores, incluindo setores da indústria de transformação e extrativa, de logística e de comércio e serviços. Além da capital, foram enviados questionários para empresas na Região Metropolitana (Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias, Itaboraí, Belford Roxo, Itaguaí) e no interior fluminense (Cabo Frio, Valença, Rio das Ostras, Barra Mansa, Volta Redonda, Campos, Cambuci, Nova Friburgo, Porto Real, São João da Barra, Macaé e Itaperuna). Do conjunto enviado, retornaram 54 questionários respondidos, 4 dos quais foram descartados por trazerem respostas insuficientes ou inconsistentes, restando 50 analisados.

As três primeiras **entrevistas** (um consultor, um empresário e um gestor público) funcionaram como entrevistas-piloto, aplicadas com antecedência em relação às demais. As entrevistas complementares seguiram o método da seleção serial, ou seja, novos entrevistados foram sendo incluídos na medida em que já tivéssemos obtido as informações desejadas dos sujeitos anteriormente selecionados. De acordo com Alves-Mazzotti e Gewandsnajder (2004), tal procedimento permite que cada novo participante seja escolhido de modo a complementar ou testar as informações já obtidas, o que não impediu, contudo, que fosse estabelecida uma lista prévia dos entrevistados mais adequados.

As entrevistas foram gravadas com a autorização prévia dos entrevistados, mas, para resguardar a liberdade de expressão nas opiniões emitidas e preservar o anonimato dos respondentes, as respostas foram relacionadas de forma codificada. Assim, o conjunto de 15 entrevistados (Anexo 2) foi classificado por dois subgrupos, sendo a Categoria “G” referente àqueles que atualmente desempenham função no executivo estadual, e a Categoria “E” relativa aos demais entrevistados. A ordem numérica correspondente à identidade de cada um é de conhecimento restrito ao autor. Da mesma forma, o conjunto das 50 empresas respondentes aos questionários (Anexo 4) foi representado como Categoria “Q”.

1.5 Estrutura da tese

O plano narrativo da tese é composto por quatro capítulos, além da Introdução, que fornecem um panorama sobre: (a) a importância do financiamento para o desenvolvimento, as características do mercado de crédito e as recentes convenções para o crescimento econômico no país; (b) o papel do Estado na correção das falhas do mercado, dos arranjos institucionais e organizacionais na redução de custos de transação, e a estratégia de criação das agências estaduais de fomento; (c) a estrutura pública de apoio aos investimentos privados no Rio de Janeiro, e (d) a visão de especialistas e dos clientes da AgeRio, efetivos e potenciais, sob a ótica de sua eficácia no sistema e das possibilidades de aprimoramento.

Os capítulos, costurados entre si pelas linhas reflexivas da Nova Economia Institucional e pelas relações no âmbito público e privado, permitem um arcabouço útil para a análise sobre a coerência e a eficácia da opção por essa estratégia de política pública, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

As entrevistas e questionários foram posteriormente ordenados de acordo com as categorias apresentadas abaixo, que são correlacionadas às hipóteses e ao referencial teórico no Quadro 1, sintetizando as informações e percepções mais relevantes para o trabalho:

- A importância do crédito para o desenvolvimento
- O papel dos bancos públicos e privados
- Funcionalidade da Agência Estadual de Fomento na redução dos oportunismos e dos custos de transação
- Eficácia da estrutura de fomento no Rio de Janeiro
- Afinidade da AgeRio com os objetivos estratégicos do governo estadual (desenvolvimento local/ regional e fortalecimento das MPE)

| Quadro 1 – Síntese metodológica e roteiro para entrevistas e questionários | | | |
|---|---|---|---|
| Tema / Hipóteses relacionadas | Síntese / referencial teórico | Questionamento | O que se espera |
| Desenvolvimento Econômico | Padrões / Convenções do Desenvolvimento. <i>Path dependence</i> . | 1. Até que ponto o crédito subsidiado é elemento fundamental ou preponderante para o crescimento econômico, em relação aos demais aspectos que estimulam o investimento produtivo? | Informações sobre a relevância do crédito em condições especiais, e o papel e os limites de atuação dos bancos públicos e privados. |
| | H 1 O Mercado de Crédito e o ambiente de negócios. A questão local/ regional | 2. Quais as maiores dificuldades encontradas pelas empresas na obtenção de crédito, nos bancos comerciais e nos bancos públicos? | Identificação dos principais fatores que constituem obstáculos para que os empresários consigam o financiamento desejado na rede bancária. |
| Instituições, Estado e Mercado | Falhas de mercado. O papel do Estado, e sua interação com o capital privado. | 3. Os custos para o financiamento por parte do setor público devem ser menores do que pelo setor privado (estes envolvem <i>mark up</i> , etc.). Isso torna o fomento governamental de fato mais atraente do que o fomento privado? | Identificação do diferencial que o crédito público subsidiado representa para os empresários, em relação aos financiamentos por parte dos bancos privados. |
| | H 2 Teoria do <i>rent-seeking</i> . Corporativismo. | 4. O intermediário (consultor, lobbista) é um agente que mais auxilia ou mais prejudica a relação público-privada? Se prejudica, como neutralizar essa ação? | Identificação dos riscos e limites no atendimento aos clientes de crédito pelo setor público, e do papel dos intermediários. |
| Eficácia da estrutura de apoio creditício às empresas no Estado do RJ | Estruturas de Governança. Eficácia organizacional | 5. Em relação a outros estados da federação, o Rio de Janeiro oferece mais ou menos dificuldades para que a estrutura de fomento atinja seus objetivos? | Identificação da qualidade da estrutura de fomento do Rio de Janeiro em relação aos demais estados do país, notadamente os da Região Sudeste. |
| | | 6. Qual o grau de complementaridade na atuação dos órgãos que compõem a estrutura pública de fomento existente no Estado do Rio de Janeiro ? | Informações sobre a eficácia, a complementaridade e a interação entre os órgãos que compõem a estrutura estadual de fomento, com vistas ao atendimento dos clientes. |
| | | 7. Quais são as diretrizes de acompanhamento dos resultados ou impactos das ações de fomento da AgeRio? | Identificação da forma de acompanhamento dos resultados das operações de crédito da AgeRio |
| Prioridades para a política pública de fomento | Condicionantes e tendências do desenvolvimento econômico fluminense. | 8. Em que medida, no RJ, micro e pequenas empresas, e/ou as regiões com maior carência sócio-econômica, possuem prioridade efetiva na seleção para o crédito subsidiado? | Informações sobre como se orienta a política de fomento público para atração e suporte aos investimentos privados no Rio de Janeiro, e a aderência da atuação da AgeRio a essas diretrizes. ⇨ |
| | | H 3 9. Que melhorias são necessárias nas diretrizes e na estrutura de crédito governamental no Rio de Janeiro? | Levantamento de sugestões para o aprimoramento da ação da AgeRio e dos órgãos complementares do governo estadual |

Fonte: Elaboração do autor

2 A IMPORTÂNCIA DO CRÉDITO PARA O DESENVOLVIMENTO

*Há muitas coisas na vida mais importantes que o dinheiro.
Mas custam tanto...*

(Groucho Marx)

A proposta deste capítulo é examinar a importância do crédito dentre os fatores que impulsionam e sustentam o desenvolvimento econômico. A partir de uma visão panorâmica sobre os condicionantes clássicos e, mais recentemente, sobre os padrões que caracterizam o financiamento ao desenvolvimento no Brasil, descreve-se a função do sistema financeiro nacional e de seus bancos públicos, ressaltando as características do mercado de crédito direcionado ao setor produtivo.

Na segunda metade do capítulo, são analisados os riscos e as restrições do acesso ao crédito às empresas de menor porte, identificando, porém, o despertar de novas oportunidades para esse segmento, tanto para os agentes públicos como privados do sistema financeiro.

2.1 Os condicionantes do desenvolvimento econômico

A tarefa de pesquisar a eficácia da criação e operacionalização de uma agência estadual voltada para o crédito destinado ao setor privado requer, antes de tudo, ponderar sobre a relevância do financiamento para o desenvolvimento.

Estudos e conceitos variados foram produzidos, ao longo do tempo, por governantes, consultores e acadêmicos de diferentes formações, acerca dos fatores que viabilizam ou impulsionam o desenvolvimento econômico. Enquanto sobrenomes variados lhe dão características, como endógeno, regional, sustentável e integrado, procura-se entender por que alguns países enriquecem e algumas regiões estagnam.

De forma sintética, desenvolvimento representa a qualidade do crescimento, ou, na versão Schumpeteriana, o crescimento com mudança estrutural. Sabe-se que esse fenômeno pressupõe a acumulação de capital físico e humano, e ganhos permanentes de produtividade, que por sua vez depende da acumulação de conhecimento. Um conjunto de elementos pode constituir os motores do processo, envolvendo não apenas as causas históricas e “clássicas”, como mão-de-obra, inovação, educação, lideranças e investimentos âncora, mas também

situações absolutamente fortuitas, nas quais se observa uma combinação particularmente exitosa.

Para além dos aspectos inesperados, uma grande parcela das escolhas exercidas no presente deriva de experiências pregressas, e de suas adaptações aos novos desafios. Tanto para organizações como para regiões, é o que caracteriza a dependência da trajetória – “*Path Dependence*”. Essa perspectiva propõe que as instituições no presente condicionam os futuros desenvolvimentos institucionais, o que remete aos conceitos de John Stuart Mill, de “escravidão às circunstâncias pregressas” e do poeta inglês Lord Byron, de que “o melhor profeta do futuro é o passado”.

Em visão correlata, DiMaggio e Powell (2005) trouxeram para o comportamento das organizações a observação de como uma unidade em uma população tende a se assemelhar às demais, quando enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais, com base no conceito de Isomorfismo. Assim como observamos na natureza inúmeras manifestações de adaptabilidade a partir de organismos precedentes, é plausível afirmar que a noção de continuísmo, em contraponto a rupturas radicais, seja um poderoso elemento evolutivo. Adaptadas ao aspecto institucional, essas “pegadas” traduzem as adequações de caráter econômico e social, poder político e legitimação institucional.

Da mesma forma, a coordenação e a competição entre firmas se dão de acordo com alguns padrões e costumes, que são esperados porque experiências anteriores provaram que são adequados. Como enfatizou Keynes (1997), no capítulo 12 de sua Teoria Geral, se não existe uma razão determinada para que as coisas possam ser feitas de forma diferente, as pessoas e as empresas continuarão a observar e consultar as ações de outros de acordo com esses padrões. Isso porque fazer diferente é custoso e arriscado, e, na maior parte das circunstâncias, desnecessário.

Hirschman (1961) entende que o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar, com propósito desenvolvimentista, os recursos e aptidões, que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados. O autor procurou entender o seu estudo como uma investigação voltada para a caracterização das estruturas, identificação de agentes significativos e decisões estratégicas, com sua cadeia de reações.

Assim é que Hirschman o classifica como o processo de transformação de um tipo de economia em algum outro tipo mais evoluído, e sugere que, como não há pré-requisitos estabelecidos para o desenvolvimento econômico, o que constitui um embaraço, em certo período, ao progresso em determinado setor, pode ser de utilidade em circunstâncias

diferentes. O autor considera, ainda, que a determinante básica do desenvolvimento é a habilidade para investimento, que gera efeitos simultâneos, como gerador de rendas e criador de capacidade, possuindo assim um efeito completivo, ao canalizar novas energias para o desenvolvimento. Em consonância com essa percepção, Sobral (2013, p.30) desconsidera um “modelo ótimo” de trajetória (ou via) de desenvolvimento, e ressalta “*a natureza polimórfica do capital, levando a diferentes coalizões e lógicas de acumulação que constroem estruturas socioeconômicas específicas e seguem dinâmicas singulares em cada território*”.

Há mais de três décadas, Schumacher já convidava a uma nova visão do mundo econômico, com a obra “*Small is Beautiful*”³, que iria inspirar percepções mais sistêmicas do desenvolvimento dos países, territórios e regiões. A partir dos anos 1990, as teorias do desenvolvimento econômico incorporaram, crescentemente, elementos que trazem para o seu campo de investigação a contribuição de outras áreas do saber. Considera-se o desenvolvimento como fruto de interações sociais que repercutem no amadurecimento de instituições e desenvolvem formas intermediárias de coordenação que vão se complementar à atuação do Estado e do mercado.

A discussão contemporânea não supõe um caminho único, e sim a existência de “estilos do desenvolvimento” alternativos, ou versões de um sistema que se mostra eficaz na produção de riquezas, mas ainda claudicante na sua distribuição. O desafio está na superação das crises, das instabilidades, ou seja, em encontrar as chaves para a sustentabilidade de longo prazo, que, por sua vez, decorre em grande medida da justiça na distribuição de oportunidades.

Assim é que autores como Sen (2010) praticamente desconsideraram a adoção de modelos históricos, e valorizam mais o aspecto libertário e contínuo do desenvolvimento do que o enfoque clássico da disciplina econômica, que recai nas utilidades, renda e riqueza. Nesse caminho, Sachs (1986, p.28) afirma que “*o próprio conceito de desenvolvimento pertence mais à esfera ética do que da economia. Ele visa à liberação da personalidade humana, de todos os homens (...). Bem entendido, falamos de um processo e não de um pré-requisito*”. Na mesma direção, O’Neill (2011) sugere a adoção de novas variáveis para medir a capacidade de desenvolvimento dos países, como o uso da internet e computadores, educação, justiça, níveis de corrupção, estabilidade política e expectativa de vida. Também comunga

³ Schumacher critica a premissa de que o dinheiro é “todo-poderoso”, situando os malefícios que sua primazia trouxe para a sociedade moderna, em detrimento de outros valores intangíveis. Propõe que o Capital sirva ao Homem, e que este não mais permaneça escravo do Capital. Defende a ênfase no indivíduo, e não no produto, apresentando, entre outras sugestões, menores unidades de trabalho utilizando recursos locais, no lugar das organizações gigantes. Ver em Schumacher, E.F.; *Small is Beautiful* (2011).

atualmente com essa visão a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que contribuiu significativamente nas décadas de 1950 e 1960 para a formulação da teoria e das políticas de desenvolvimento, associadas a nomes como Raul Prebisch, Celso Furtado e Osvaldo Sunkel.

Moreira e Crespo (2012, p.29-45) traçam uma análise das principais abordagens sobre o desenvolvimento econômico, ratificando o fato de que as novas vertentes contribuem para a pesquisa de um *“conceito de desenvolvimento mais humanista, orientado para a natureza humana e o direito de todos a uma vida digna, saudável, esclarecida e justa. (...) Assistiu-se, nas décadas mais recentes, ao reconhecimento das limitações de um conceito de desenvolvimento exclusivamente centrado na dimensão econômica”*.

As críticas aos padrões concentradores e liberais destacam que o crescimento, além de não resolver o problema da distribuição de renda, muitas vezes aumenta sua concentração (fenômeno que ocorre em várias escalas e tanto social quanto espacialmente). Ou seja, pode haver tanto a concentração de renda nas camadas mais ricas da sociedade, quanto a sua concentração nas áreas mais “desenvolvidas” do território, seja nas grandes cidades em detrimento do interior ou nos países ricos à custa dos mais pobres.

Particularmente quanto aos países periféricos, pôde-se perceber que a simples promoção ao crescimento econômico e ao desenvolvimentismo, ou à forma como foi majoritariamente concebido até o início dos anos 1980, não leva automaticamente à melhoria da qualidade de vida de toda a população. Não garante a redução das desigualdades sociais nem, em termos mais amplos, que as pessoas sejam mais felizes. Isso corrobora a tese de que a concentração de renda nos mais ricos pode ser mais restritiva à dinâmica econômica do que a pulverização da renda pelos mais pobres. Em parte, o crescimento econômico concentrador da renda é fruto de relações estruturais do modo de produção capitalista. No entanto, as políticas tradicionais de desenvolvimento, fortemente orientadas pelo modelo fordista, voltadas para a expansão da grande indústria e baseadas na regulação macroeconômica, contribuíram em muito para reforçar essa relação.

O caráter múltiplo e difuso do desenvolvimento, e seus desafios mais recentes, traduzem a necessidade de uma constante reavaliação das diferentes compreensões da dinâmica econômica, e dos padrões vigentes. No que se aplica às políticas públicas de fomento, embora sejam apenas um subconjunto das políticas de planejamento e desenvolvimento econômico, sempre representaram elemento decisivo para as transformações no tecido produtivo e para a mitigação dos desequilíbrios regionais.

2.2 Convenções do desenvolvimento e o financiamento no Brasil

O padrão do desenvolvimento compreende prescrições, rotinas de decisões, agendas e definições de problemas a serem priorizados. A percepção coletiva do desenvolvimento é estruturada por uma **convenção**, que subsidia os *policy makers* e outros atores sociais com uma visão sobre o passado, o presente e o futuro, e com uma hierarquia de problemas e de suas soluções, conforme argumenta Erber (2007). Esse autor considera o desenvolvimento como um fenômeno multifacetado que envolve mudanças estruturais na economia e na sociedade, e tem como “condição necessária mudanças nas instituições e na cultura”.

Para Erber (2007), muito mais do que uma agenda de governo, uma **convenção do desenvolvimento** chega a ser uma instituição constitucional, na medida em que reflete a distribuição do poder econômico e político predominante em uma sociedade. Atende a interesses constituídos especificamente, - em um determinado local e um dado momento histórico – que afetam os diversos atores sociais e/ou grupos de interesse de forma diferenciada. Quem promove e, portanto, condiciona o desenvolvimento são, em última instância, os atores sociais.

Todavia, Erber salienta que, ainda que um determinado padrão – desenvolvimentista, neoliberal, ou outros – esteja consolidado como núcleo central de uma conjuntura, grupos dessa mesma geração podem divergir quanto ao sistema periférico, ou seja, quanto à importância de determinados agentes ou de algumas políticas setoriais. Aponta que a existência de convenções do desenvolvimento decorre diretamente da própria concepção de desenvolvimento econômico, que não se reduz ao crescimento do PIB ou da renda per capita, e que essas convenções existem para mitigar as incertezas e os resultantes problemas de coordenação que marcam o processo de desenvolvimento.

O funcionamento do sistema financeiro representa uma das várias convenções que dialogam com os diferentes aspectos do comportamento econômico e social. As normas de financiamento traduzem relações entre agentes econômicos e sociais que estão sujeitas a limites dados pela lógica do sistema como um todo e pela prevalência, em nível internacional, de uma dada formação hegemônica, política e economicamente (ERBER, 1992).

Na maior parte dos países, o sistema de financiamento é provido por bancos de grande porte (Alemanha) ou especializados (Japão). Neste modelo há liderança (não exclusiva) de bancos privados no processo de financiamento industrial e a estrutura do sistema é concentrada, com pouca variedade de instituições. Já o sistema baseado no mercado, adotado nos Estados Unidos e no Reino Unido, se caracteriza pela importância do mercado de capitais

no financiamento de longo prazo; os bancos atuam basicamente segmento de crédito de curto prazo (pessoal e capital de giro) e crédito imobiliário.

No Brasil, a ampliação do crédito, ou a oposição à contração creditícia, foi um claro elemento de reforço ao crescimento, no pensamento desenvolvimentista. O crédito público supria um tipo de crédito essencial ao desenvolvimento econômico, não ofertado de forma adequada pelo setor privado: o crédito de maior risco, para financiar infraestrutura, inovações e operações de longo prazo em geral. (Ver seções 2.3 e 2.4).

Os bancos públicos foram parte fundamental do modelo de financiamento de industrialização no pós-guerra, apoiando o Plano de Metas (1956-61), o “milagre econômico” (1968-73) e o II PND (1974-79). Na década de 1970, o crédito público representou mais de 50 % do crédito total e, na prática, da oferta total de fundos, uma vez que o mercado de capitais manteve-se estreito até meados da década de 1990.⁴ Precisamente nas décadas de 1980/1990, verificou-se a experiência em larga escala dos bancos estaduais de fomento, cujo modelo, na maioria dos casos, não logrou sustentabilidade para a década seguinte.

Nos últimos anos, mesmo com o elevado custo de capital resultante principalmente da remuneração exigida pelas instituições financeiras, os empréstimos bancários predominam no financiamento de projetos empresariais, representando a fonte preferencial de recursos das empresas brasileiras, seguidos da emissão de ações e da retenção de lucros.⁵ As empresas de base tecnológica, em estágio inicial, costumam recorrer a linhas específicas de financiamento via *venture capital*, ou fundos estrangeiros de capital empreendedor.

As mais recentes convenções de desenvolvimento no Brasil são analisadas por Modenesi (2013), em referência à obra do Prof. Fabio Erber, quando discorre sobre o embate – e a coexistência - entre duas convenções que influenciaram o governo Lula: uma chamada de “institucionalista”; e outra, de “neodesenvolvimentista”.

A convenção institucionalista tem como fundamento o referencial teórico neoclássico e na NEI, uma vez que se assentava sobre a lógica de que o livre mercado e as instituições “corretas” assegurariam a eficiência econômica, principalmente do ponto de vista alocativo. Privilegiou-se a estabilidade de preços e o controle da inflação, e assim, a política monetária (metas de inflação) no governo Lula condicionou e restringiu as políticas cambial e fiscal. Modenesi (2013) constata que as altas taxas de juros atraíam capitais externos, contribuindo, assim, para a valorização do Real. Eventuais conflitos entre o controle da inflação e os

⁴ Cf. HERMANN, Jennifer. In: Revista Rumos, N° 46 – Março/Abril 2012, ABDE, RJ.

⁵ Pesquisa apresentada em EID JÚNIOR, William. *Custo e estrutura de capital: o comportamento das empresas brasileiras*. Disponível em: <http://www.fgvsp.br/gvcef/EstruturaCapital.pdf>. Acesso em: 10/03/2011.

demais objetivos macroeconômicos (como o crescimento econômico e a redução do desemprego) eram resolvidos em prol do “objetivo sagrado” da estabilidade de preços.

Essa convenção revelou-se particularmente benéfica pra o sistema financeiro e para os rentistas, e sua falta de neutralidade do ponto de vista distributivo penalizou sobretudo os devedores e os demandantes de crédito. O sistema financeiro perdeu muito de sua funcionalidade, gerando uma alta concentração de ativos de curto prazo, alta liquidez e rentabilidade. Conseqüentemente, compromete-se o financiamento do investimento (produtivo e em inovação) essencial às transformações estruturais subjacentes ao desenvolvimento.

A chamada convenção neodesenvolvimentista se apoia no conceito de uma sociedade cooperativa e inclusiva, e suas diretrizes se encontram no Plano Plurianual de Aplicações (PPA) 2003-2007 e na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Tem como referencial teórico as inspirações keynesianas, com papel central do Estado e das políticas públicas, buscando um círculo virtuoso entre aumento de renda das camadas mais pobres – capitaneado por políticas públicas de transferência de renda e recomposição do salário mínimo – e investimentos estratégicos liderados pelo Estado.

Já no governo Dilma Rouseff, uma das suas principais marcas chegou a ser a popularização do crédito no país, com a redução dos juros reais e do custo das tarifas bancárias. A redução da taxa Selic, iniciada em 2011⁶, gerou perdas e críticas por parte de muitos operadores do mercado financeiro, que apostavam na manutenção das taxas de juros. Ao mesmo tempo em que contrariava uma convenção de mercado, sinalizava – agora de forma mais efetiva e instrumental – para uma nova postura do sistema financeiro, que passou a utilizar os bancos públicos para forçar a concorrência no setor, ao entrarem em faixas do mercado com maior presença dos bancos comerciais.

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal atuam como pontas-de-lança nessa política de crédito mais abrangente, assim como o BNDES, em sua atuação mais recente. Por outro lado, crescem em importância o estímulo à formalização do empreendedorismo, a facilitação do acesso ao crédito, e formas inovadoras do microcrédito produtivo orientado, como veremos na seção 2.4. Para ilustrar a pressão do governo nesse sentido, vale registrar que a concessão de crédito da Caixa subiu 42 % em 2012, em relação a 2011, muito acima da média do resto do mercado⁷, e que para as micro, pequenas e médias

⁶ A Selic foi fixada em, 7,25% a.a. na reunião do Copom em outubro de 2012. Em fevereiro de 2014, retorna ao patamar acima de 10% a.a. e desde então segue em crescimento.

⁷ LEITÃO, M. Sinal de alerta. O Globo, 22/03/13, p.24.

empresas foram destinados, nos dois primeiros meses de 2013, 96 % das operações de financiamento do BNDES, e 47 % dos recursos desembolsados pelo Banco⁸.

Com o impulso dado ao crédito em 2012 e 2013, favorecido pela queda dos juros, o percentual dos financiamentos no Brasil chegou a alcançar o seu recorde, acima de 50% do PIB, mas, apesar dessa expansão, o total de financiamentos em relação ao tamanho da economia é inferior ao de vários outros países, demonstrando que ainda há espaço suficiente para a sua ampliação⁹.

O setor bancário privado reproduz a tendência do mercado de capitais brasileiro, que é ainda orientado para o curto prazo, e quando opera em modalidade de longo prazo, os recursos são prioritariamente captados para o mercado imobiliário, com mínima participação percentual das operações de crédito com prazo superior a cinco anos. A Tabela 1 mostra como, no total, o posicionamento das carteiras de crédito dos maiores bancos é quase sempre inferior à metade dos respectivos Ativos.

| Tabela 1 – Ativos e Carteiras de Crédito dos Bancos (2010-2012) | | | | |
|--|--------------------------------------|-------------|--|-------------|
| Cinco maiores bancos | Ativo Total (R\$ bilhões) | | Carteira de Crédito (R\$ bilhões) | |
| | 2010 | 2012 | 2010 | 2012 |
| Banco do Brasil | 811,1 | 1.150,4 | 358,3 | 525,6 |
| Itaú Unibanco | 755,1 | 1.014,4 | 297,1 | 366,2 |
| Bradesco | 637,4 | 879,1 | 230,6 | 290,9 |
| Caixa Econômica Federal | 400,6 | 702,8 | 178,5 | 361,2 |
| Santander | 387,2 | 447,3 | 165,3 | 211,9 |

Fonte: Austin Rating (O Globo, Economia, 23/02/11 e 22/02/13)

⁸ Disponível em www.bndes.gov.br. Visita em 25/03/2013.

⁹ Chile (90%), Coreia do Sul (101%), Alemanha (107%), China (131%) e Estados Unidos (202%) são exemplos de países que, de acordo com dados do Banco Mundial (BIRD) apresentavam em 2001 participações bem mais significativas do crédito em relação ao PIB.

2.3 O Sistema Nacional de Fomento e os bancos públicos

O sistema financeiro nacional, tal como está hoje organizado, tem suas raízes na reforma bancária implementada no país na década de 1960, por meio da Lei 4.595/64, que trouxe um novo ordenamento institucional para o mercado financeiro, criando o Conselho Monetário Nacional (CMN) como gestor da política monetária do país e o Banco Central, em substituição à antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc). Cabe ao CMN, fundamentalmente, a fixação das diretrizes das políticas monetária, de crédito e do câmbio. O Banco Central do Brasil é o seu órgão executivo, executor da política monetária e banco emissor, responsável por fazer cumprir as disposições que regulam o funcionamento do sistema financeiro.

As instituições públicas e cooperativas que formam o Sistema Nacional de Fomento (SNF)¹⁰ conferem uma natureza mista ao sistema financeiro nacional, cuja estabilidade se combina com a atuação regulatória do Banco Central. O Sistema Nacional de Fomento teve sua importância como instrumento de política econômica evidenciada durante a crise financeira internacional de 2008. Quando os bancos comerciais estancaram o crédito no país, os bancos públicos, as agências de fomento e as cooperativas de crédito continuaram a oferecer aos empresários brasileiros os recursos financeiros necessários para tocar seus negócios. O papel do Banco Central como agente regulador do Sistema Financeiro Nacional foi igualmente importante nessa crise, na qual diversos países sofreram duríssimos reflexos, agravados pela escassez de regulamentação, acompanhamento e vigilância em seus sistemas financeiros.

A defesa de setores considerados estratégicos para a economia do país ou de regiões é comum a diversas nações do mundo, incluindo China e Estados Unidos, sendo que os norte-americanos, por exemplo, contam com a força dos bancos locais, hoje praticamente extintos no Brasil, que viu desaparecer instituições do porte do Banco do Estado de São Paulo (Banespa), Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) e Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (BD-Rio). A extinção dos bancos públicos locais se subordinou também ao pressuposto que os bancos privados nacionais poderiam cumprir adequadamente o papel de financiar investimentos no sentido mais amplo, o que de fato nunca ocorreu, porque

¹⁰ O Sistema Nacional de Fomento, capitaneado pela Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento – ABDE, responde por mais da metade das operações de financiamento no país. Embora tenha uma pequena parcela de participação privada (cooperativas de crédito), sua composição é basicamente estatal, congregando um conjunto de instituições financeiras públicas que têm o objetivo de promover o desenvolvimento regional e de setores estratégicos da economia. Reúne os grandes bancos federais, bancos de desenvolvimento regionais e estaduais, além das agências de fomento, da Finep e do Sebrae.

a natureza desses bancos está mais voltada para comércio, exportação e retornos de curto/médio prazos.

As instituições do sistema financeiro podem ser classificadas como normativas, quando se encarregam da regulamentação e fiscalização do sistema, e operativas, que congregam os bancos públicos e as agências do fomento. Aí se inserem os grandes bancos federais que concentram as principais operações de crédito no Rio de Janeiro, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o BNDES. Completa esse conjunto a Financiadora de Estudos e Projetos – **Finep**, empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, cujo foco se direciona para o financiamento à inovação e à pesquisa científica e tecnológica.

A **Caixa Econômica Federal** é hoje o principal agente das políticas públicas do governo federal, administrando poupança, empréstimos, FGTS, Programa de Integração Social (PIS), Seguro-Desemprego, crédito educativo, financiamento habitacional e transferência de benefícios sociais. Na última década, a Caixa incorporou seu papel de banco estratégico para o estado brasileiro, tornando-se responsável pelo Bolsa Família, pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Minha Casa Minha Vida, fortalecendo-se também como banco comercial, tendo criado em 2012 uma nova divisão de crédito para aproveitar a expansão do chamado *middle market* - pequenas e médias empresas que buscam investidores – em um cenário de juros mais baixos.

O **Banco do Brasil (BB)** é a maior instituição financeira do Brasil, tendo o Tesouro Nacional como acionista majoritário, e operações de crédito que ultrapassam a cifra de R\$ 500 bilhões¹¹, com uma carteira de clientes que contempla mais de dois milhões de micro e pequenos empresários¹². Com mais de dois séculos de existência, foi o primeiro banco a operar no país, sendo também o banco brasileiro com maior presença internacional, em mais de 20 países.

O “carro-chefe” dentro do bloco de capital de giro é a linha de crédito BB Giro Empresa Flex, uma das mais acessadas pelos empresários, direcionado às empresas com faturamento bruto anual superior a R\$ 1 milhão. O valor médio de contratação varia conforme o limite de crédito do cliente, assim como a taxa de juros varia de acordo com o perfil do cliente e o nível de relacionamento com o banco.

Alinhada ao Programa Nacional de Microcrédito (Crescer) do governo federal, cujo objetivo é promover a inclusão bancária e a geração de trabalho e renda, foi lançado em setembro de 2001 o BB Microcrédito Empreendedor PJ, destinado às demandas de capital de giro e de investimento. Consiste em uma nova linha de crédito com limite até R\$ 15 mil, taxa

¹¹ O Globo, Economia. 9/11/12, p. 33.

¹² Revista Rumos, 263. maio-junho 2012.

de juros de 8% ao ano, equivalente a 0,64% ao mês, e prazo para pagamento de até 36 meses. Está inserida no modelo de atendimento do Microcrédito Produtivo Orientado (MPO), que visa oferecer orientação educativa e acompanhamento aos tomadores de crédito, durante toda a vigência do contrato.

Uma das mais recentes inovações do BB no atendimento às micro e pequenas empresas (MPE's) é o conjunto de medidas, lançado em abril de 2012, denominado BOMPRATODOS, que inclui serviço de Assessoria Financeira PJ e a realização de operações de capital de giro com a vinculação do Fundo de Garantia de Operações (FGO). O Fundo é destinado às MPE's com faturamento bruto anual de até R\$ 15 milhões e empreendedores individuais (faturamento até R\$ 60 mil), oferecendo taxas mais atrativas e reduzindo o custo financeiro dos empréstimos. Por exemplo, optando por esse fundo, a taxa mínima de uma operação de BB Giro Empresa Flex pode passar de 1,86% ao mês para 1,25% ao mês, o que representa uma redução de mais de 30% nos encargos financeiros.

O portfólio de linhas de crédito e serviços para atendimento aos empreendedores e micro e pequenas empresas abrange: capital de giro para viabilizar a formação de estoques, pagamento de compromissos, folha de pagamento e impostos; antecipação de recebíveis para adiantar os valores das vendas a prazo com duplicatas, cheques pré-datados e cartões de crédito; financiamento de investimentos para viabilizar a reforma ou ampliação de instalações, aquisição de máquinas, equipamentos e veículos; cobrança de títulos, e gerenciador financeiro em portal exclusivo na internet (www.bb.com.br/mpe).

Para esse apoio às MPE's, o BB atua em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Ministério do Trabalho e Emprego (linhas de crédito no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger/FAT), e com os Correios (pontos de atendimento nas agências do Banco Postal). O Estado do Rio de Janeiro representa atualmente 18 % do total de investimentos do BB, tendo os empréstimos se direcionado majoritariamente para o setor naval, para a cadeia do petróleo e para projetos de infraestrutura.

Mas é o **BNDES** quem desempenha o papel fundamental na operação do Sistema Nacional de Fomento, na condição de instituição que concentra as maiores e mais importantes linhas de financiamento para o desenvolvimento econômico¹³, considerando o foco no financiamento de longo prazo e na identificação de oportunidades regionais.

Foi criado como Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE), pela Lei nº 1.682, de 20/06/1952, assinada pelo presidente Getúlio Vargas. A autarquia só ganharia a condição de

¹³ A Carteira de Crédito do Banco alcançou R\$ 362 bilhões em 2010, 27,5% a mais que em 2009. Inadimplência de 0,15 % da carteira total (Fonte: BNDES, O Globo, 22/03/11, p. 22)

empresa pública em 1971 e teve o “S” de Social acrescido à sua sigla na década de 1980. Com a oportunidade de acelerar a modernização do país no pós-guerra, um banco de fomento revelou-se necessário para superar a carência de capital para financiar uma nova estrutura econômica, que passaria pela geração de energia, o desenvolvimento da logística de transportes e da indústria de base, como a siderurgia.

O Banco teve o seu primeiro grande momento com o Plano de Metas, sob a liderança do presidente Juscelino Kubitschek (período 1956-1960) e ajudou a materializar a construção de Brasília. Nas décadas de 1960 e 1970 viabilizou a indústria siderúrgica e de bens de consumo, assim como a introdução do conceito de desenvolvimento tecnológico. Protagonizou a transformação ocorrida no país com o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado no final de 1974, durante o governo Ernesto Geisel, e que tinha como finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia.

Nos anos 1980, marcados pela crise fiscal e a hiperinflação, o Banco abriu caminho para a atuação no desenvolvimento regional e urbano por meio de programas nos setores de transporte de massa e de saneamento básico, entre outros. Na década seguinte, retomou o suporte ao capital nacional, financiando exportações e formulando a modelagem econômico-financeira para as privatizações das empresas estatais. Nas privatizações o BNDES teve o papel de gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND - lei 8031 de 1990) e do Fundo Nacional de Desestatização.

Atualmente vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o BNDES se inclui na faixa de 5 % das instituições que o Banco Mundial classifica como “megabancos”, com carteiras de projetos acima de US\$ 100 bilhões, dentre um conjunto de 90 outros Bancos de Desenvolvimento. Financia entre 25% e 30% dos recursos para aquisição de máquinas para projetos industriais e para a construção de infra-estrutura no Brasil, o que ressalta sua importância na formação de capital fixo.

Uma das principais diretrizes da política industrial recente para a expansão da economia brasileira foi a utilização do BNDES na concessão de empréstimos para grandes grupos empresariais, e sua participação acionária nesses “campeões”, capazes de introduzir inovações e ampliar a exportação de commodities. A estratégia de eleger “campeões nacionais” por setores teve inspiração nos governos militares, que priorizavam alguns grandes grupos empresariais para serem receptores de recursos públicos, e assim se tornariam fortes para conduzir o capitalismo brasileiro com capacidade para competir com outros países do mundo. Embora com diferenças em relação aos anos 1970, face à regulação imposta pelo Acordo de Basiléia, exigindo controle mais criterioso em termos de saúde financeira das empresas, tal

direcionamento foi seguidamente aplicado até 2013. São conhecidos os exemplos – com resultados discutíveis - da siderúrgica Votorantim, da Aços Villares e da Bardella Indústrias Mecânicas, e os mais recentes, como os do frigorífico JBS/Friboi, da fabricante de bebidas AmBev, da operadora Oi de Telecomunicações e das empresas de Eike Batista, refletindo uma *path dependence* da instituição e do padrão de desenvolvimento.

Sobral (2013) questiona até que ponto o privilégio a “setores líderes”, que comandam determinado processo de industrialização, estabelecem uma lógica convergente de expansão e transformação estrutural, deflagrando um processo “contagioso” em que o acionamento dos “elos fortes” é usado para criar capital adicional em “elos débeis”, tornados oportunidades de investimentos. Ou seja, resta avaliar, em cada caso, se os efeitos dinâmicos que os grandes investimentos – realizados num conjunto reduzido de setores – podem ter em termos de realimentação da própria taxa de expansão intra-setorial da indústria e da ampliação de sua base produtiva. Como observado por Urani (2008):

“Aos amigos, tudo” significava o seguinte: (...) o Estado Nacional oferecia uma série de vantagens: regimes especiais de máquinas e equipamentos; taxas de câmbio diferenciadas; isenções fiscais; crédito subsidiado; terrenos a preços de banana (ou mesmo gratuitos); a infra-estrutura que fosse necessária; mão-de-obra qualificada com recursos públicos etc. “aos inimigos, a lei” por sua vez, ainda se traduz no caráter suicida do regime tributário para as micro e pequenas empresas” (URANI, 2008, p.28).

O fato é que a estratégia dos “campeões” foi sendo descontinuada pelo governo federal, em parte porque era limitado o número de setores na economia brasileira com potencial para permitir o surgimento de grandes grupos capitalizados à custa do endividamento do Tesouro¹⁴, e principalmente, tendo em vista que o Banco se expunha demasiadamente ao resultado dessas empresas. Um desempenho, que, muitas vezes, é motivado por questões alheias ao mercado, podendo refletir a máxima de que “os governos são péssimos em escolher vencedores, mas os perdedores são ótimos em escolher governos”. Se no passado o Banco lucrava com os dividendos das empresas em que participava, essa tendência mudou. O BNDES Participações (BNDESPar), braço de participações acionárias da instituição, que respondia por cerca de 40% do lucro do Banco, não contribuiu com mais do que 3,7% em 2012.

¹⁴ O abandono dessa política foi anunciado pelo presidente do BNDES, Luciano Coutinho, em abril de 2013. Basicamente, os setores ficaram concentrados em petroquímica, celulose, frigoríficos, siderurgia, cimento e suco de laranja.

Merece registrar inclusive que, na última década, o Banco vem aprimorando e diversificando os programas voltados para o microcrédito e para o financiamento a pequenas empresas, embora sempre o faça via seus agentes financeiros. As linhas mais procuradas são o Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame), o BNDES Automático, o Financiamento a Empreendimentos (Finem) e o Cartão BNDES.

O Finame atende projetos de financiamentos para aquisição de máquinas e equipamentos novos de fabricação nacional, sem limite de valor. Em linhas gerais, os encargos do Finame são compostos pelos custos financeiros, somados à remuneração do BNDES e à da instituição financeira credenciada, quando houver. A operação se compõe de 75%, com o valor da própria máquina, e 25% para o empresário. Já a linha BNDES automático é mais complexa. Disponibiliza financiamentos com limites de valor estabelecidos, para a realização de projetos de implantação, expansão e modernização de empresas, incluindo a aquisição de máquinas e equipamentos novos de fabricação nacional, e o capital de giro. As taxas de juros são determinadas como no Finame, e o prazo de financiamento é definido de acordo com o empreendimento.

O Finem também tem desenho semelhante, variando apenas quanto à faixa mais elevada de valores para os financiamentos (projetos de investimentos superiores a R\$ 10 milhões). Toda região do país tem um agente do Bradesco responsável pela área de Operações Especiais, que orienta a elaboração dos projetos. Essa linha está voltada para todos os ramos de atividade econômica, mas existem prioridades em função dos objetivos governamentais. Algumas empresas são credenciadas pelo BNDES para a elaboração de projetos, contemplando edificações, instalações, viabilidade econômica e financeira, entre outros. Em outubro de 2012 o BNDES diminuiu a taxa para essa modalidade, sendo praticadas no Rio de Janeiro as seguintes condições: Para um financiamento de R\$ 10 milhões é necessário uma garantia nessa mesma ordem, sendo que a carência e prazo para pagamento dependem do cronograma que será contemplado no projeto. A liberação dos recursos demora em média 90 dias, com taxa de 5,78% ao ano.

O Cartão BNDES teve o seu teste inicial no Rio de Janeiro, estruturado para o atendimento às pequenas empresas de Nova Friburgo, e, após melhorias do processo no país, é hoje considerado o mais efetivo dos instrumentos populares de crédito. Oferece financiamentos com limites reduzidos, para aquisição de bens credenciados pelo BNDES, destinando-se a micro, pequenas e médias empresas, sendo as microempresas responsáveis

por 89 % dos cartões emitidos no estado do Rio de Janeiro (novembro / 2011)¹⁵. Grande parte dos recursos foi destinada ao setor de turismo (hotéis, pousadas e agências), academias de ginástica e salões de beleza. Os custos são determinados por uma anuidade cobrada pelo banco emissor (aprovado pelo BNDES) e por uma taxa de juros atrelada à remuneração das Letras do Tesouro Nacional. Outra linha recente é a disseminação da inovação no país, com o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e financiamento de serviços tecnológicos via cartão BNDES, em parceria com o Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec).

Ao fim de 2009 o Banco fechou parceria com os estados para a formulação de modelos alternativos de política, com linha de financiamento voltada para o planejamento territorial e socioambiental, infraestrutura urbana, saneamento, logística, saúde, educação, cultura e fortalecimento institucional, até a capacitação produtiva e inovativa para empreendedores e arranjos produtivos locais (APL's). Para APL's de baixa renda, são utilizados recursos não reembolsáveis do Fundo Social, por meio de editais para apresentação de propostas, cuja seleção é realizada por comitês formados pelo estado e envolvendo representantes de outras esferas (federal, municipal, acadêmica, organização não governamental etc.) para conferir maior amplitude de interesses e sustentabilidade. Nesse sentido, Lastres (2012) salienta que o BNDES reconhece a importância de os estados contarem com instituições financeiras de fomento, como instrumentos vitais de execução de planejamento, trazendo informações sobre as necessidades dos diferentes atores e levando meios para viabilizar os investimentos almejados.

O perfil dos setores industriais mais contemplados com financiamentos pelo BNDES não tem se alterado significativamente na última década. No entanto, o setor prioritário, cuja participação representa quase a metade do total financiado, migrou de Material de Transporte, que em 2002 incluía as montadoras de veículos (com 46,22% do total de financiamentos) para Química e Petroquímica, com 47% onde estão classificadas em 2011 as operações da Petrobras. Outros setores de destaque são Alimentos e Bebidas, Mecânica e Metalurgia, sendo que os dois últimos registram participações abaixo de 10%.

Tomando por análise as operações diretas do BNDES por grandes áreas de atuação, constatamos, para o Rio de Janeiro, a prioridade destinada às áreas de infraestrutura e de insumos básicos. Observa-se na Tabela 2 que essa última registrou, em 2010, um valor muito acima da trajetória, devido também ao aporte de capital na Petrobrás realizado naquele ano.

¹⁵ Fonte: BNDES. Em O GLOBO, Negócios & Cia, 22/11/11.

Tabela 2 – BNDES: Operações diretas realizadas no Estado do Rio de Janeiro – 2008 a 2011 (Em R\$ 1.000,00)

| Área | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Insumos Básicos | 2.115.040 | 2.123.548 | 31.224.078 | 1.390.974 |
| Meio Ambiente | - | - | - | 8.724 |
| Infraestrutura | 2.237.308 | 1.496.706 | 572.721 | 8.457.012 |
| Inclusão Social | 404.127 | 588.259 | 1.283.619 | 504.341 |
| Industrial | 75.819 | 744.823 | 730.404 | 1.491.540 |
| Total | 4.832.294 | 4.953.336 | 33.810.822 | 11.852.591 |

Fonte: BNDES (www.bndes.gov.br). Data de acesso: 15/09/2012)

A Tabela 3 (detalhada no Anexo 6), relaciona as operações dos desembolsos do BNDES para o Estado do Rio de Janeiro, segundo os gêneros de atividades, no período 2008-2012. O número de operações é crescente a cada ano, embora o valor do desembolso apresente um salto em 2010, na indústria de transformação, derivado do aporte supracitado. À parte esse registro, todos os demais apontam a predominância de Comércio/Serviços como o gênero de atividade que mais recebe no Rio quantidade de operações e volume de recursos do BNDES, seguido da indústria de transformação, ficando a agropecuária e a indústria extrativa em patamar bem inferior.

Tabela 3 – BNDES: Número de operações e valor dos desembolsos realizados no Estado do Rio de Janeiro, segundo gênero de atividade – 2008 a 2012

| Anos/ Gêneros | | Agropecuária | Indústria extrativa | Indústria de transformação | Comércio/ Serviços | Total |
|------------------|---------|--------------|------------------------|-------------------------------|-----------------------|------------|
| 2008 | Nº | 77 | 24 | 1.021 | 6.115 | 7.237 |
| | R\$ mil | 5.591 | 819.823 | 1.822.190 | 7.668.606 | 10.316.210 |
| 2009 | Nº | 85 | 37 | 1.929 | 12.326 | 14.377 |
| | R\$ mil | 5.377 | 16.052 | 11.037.788 | 14.036.036 | 25.095.252 |
| 2010 | Nº | 183 | 84 | 3.745 | 21.362 | 25.374 |
| | R\$ mil | 20.304 | 18.006 | 28.023.623 | 7.863.862 | 35.925.795 |
| 2011 | Nº | 205 | 87 | 6.304 | 36.387 | 42.983 |
| | R\$ mil | 16.618 | 1.117.580 | 2.419.098 | 12.334.681 | 15.887.977 |
| 2012 | Nº | 188 | 151 | 7.476 | 35.719 | 43.534 |
| | R\$ mil | 87.865 | 369.625 | 6.808.202 | 13.514.758 | 20.780.450 |

Fonte: Elaboração do autor, a partir de Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 2013 (Ceperj).

2.4 O mercado de crédito

O mercado de crédito representa a parte do sistema financeiro onde ocorre o processo de concessão e tomada de crédito, envolvendo o conjunto que reúne possibilidades de financiamento público e privado, nacional e internacional. Serve de alavancagem para a maioria das economias desenvolvidas do mundo, sendo que um subconjunto desse mercado é voltado para o crédito ao consumidor, envolvendo empréstimo pessoal, crédito consignado e habitacional, cheque especial, leasing etc.

O crédito é definido como cessão de mercadoria, serviço ou importância em dinheiro, para pagamento futuro, onde a parte credora concede a outra pessoa ou entidade – parte devedora - um bem ou liquidez que esta não dispõe para suas necessidades presentes de consumo ou de investimento. Normalmente as duas partes envolvidas estabelecem uma relação contratual entre si, podendo ser formal ou informal. Na sociedade capitalista, esses recursos constituem moeda fiduciária ou escritural, tendo como contrapartida um prêmio de liquidez ou de risco, comumente intitulado de juros. Quando ambos os agentes possuem clareza de como o empréstimo será pago, temos o crédito saudável, que por outro lado se traduz em bolha especulativa ou comportamento oportunista quando as partes não crêem nas condições de pagamento da dívida.

Para o sistema econômico capitalista, o crédito desempenha uma função quase tão vital quanto à do oxigênio para o sistema orgânico dos seres vivos. O crédito multiplica a capacidade de consumo e investimento na economia, ao permitir o fôlego necessário para que os diversos componentes cumpram suas funções de produção, comercialização e prestação de serviços. Com relação ao setor produtivo, Carvalho (2003) destaca como, nos anos 30, Keynes já observava que um empresário, ao decidir-se a fazer um investimento, tem que estar confiante que conseguirá obter os meios de pagamento necessários para proceder à aquisição dos equipamentos e estrutura desejados.

Os canais de financiamento para as empresas incluem desde a obtenção de receitas monetárias pela venda de bens e serviços até a subscrição de ações, a injeção de recursos pelos acionistas e a venda de obrigações, isto é, o endividamento junto a outros detentores de riqueza. O setor produtivo brasileiro tem como principais agentes de concessão de crédito as empresas estrangeiras para as filiais no Brasil e as instituições financeiras, pelo seu poder de arregimentar recursos, e pelo grau de especialização que alcançam no processo de emprestar e - principalmente - receber seus empréstimos.

Embora a literatura econômica muitas vezes estabeleça a separação entre o conjunto de “fenômenos reais”, relativos à esfera produtiva, e os “fenômenos financeiros”, são indiscutíveis a relação direta e a importância do crédito para o desenvolvimento econômico. Pinto Jr. (2002) observa que, desde os anos 50, há um aumento considerável dos trabalhos teóricos versando sobre a interdependência entre o sistema financeiro e o sistema industrial. As preocupações com esse tema se articulam em torno do questionamento sobre como as condições, e a estrutura de financiamento das empresas, influenciam as suas decisões de investimento. As respostas a essa questão levam a três abordagens, que privilegiam a análise das relações de causalidade entre sistema financeiro e sistema industrial¹⁶.

A primeira abordagem investiga o desenvolvimento do sistema financeiro como resultado das transformações do sistema industrial. As decisões de investimento produtivo comandariam as mudanças do sistema financeiro, exigindo deste último a necessidade de adequação dos instrumentos de crédito à evolução do perfil do investimento produtivo. Nessa concepção, as relações de interdependência são frágeis e o papel do sistema financeiro é reativo: as mudanças constituem uma resposta à economia real. A segunda vertente examina os problemas do direito de propriedade dos grupos e conglomerados, ressaltando a importância do capital financeiro para o controle acionário das grandes corporações. Esse tipo de abordagem vem recentemente ganhando espaço nos estudos de teoria das organizações. A terceira busca destacar as relações de interdependência entre o sistema industrial e o sistema financeiro, caracterizados por um estado de interação permanente. Os limites ao desenvolvimento do sistema industrial não são independentes da estrutura do sistema financeiro. Sob esta ótica, as escolhas tecnológicas das empresas podem estar condicionadas por questões relacionadas à oferta e instrumentos de crédito.

Apesar dos diferentes focos de análise, todas essas abordagens destacam o problema de mobilização dos recursos financeiros para o crescimento das empresas. O papel fundamental do crédito é nítido, tanto nas escolhas empresariais voltadas ao aproveitamento das oportunidades de investimento, quanto na determinação dos volumes de recursos requeridos para a concretização de diferentes projetos.

¹⁶ Essa análise é detalhada no trabalho sobre Estratégias de Financiamento, de Helder Pinto Jr., in KUPFER & HASENCLEVER; Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil – Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

Carvalho (2003) cita as condições de financiamento do investimento (*finance*) visualizadas por Keynes para enfatizar que o processo - provisão prévia de moeda para que uma transação de mercado possa ter lugar - é mais complexo do que possa parecer à primeira vista.

Em geral, o valor despendido por um investidor para iniciar o processo não é necessariamente o valor integral do investimento. Assim, mesmo que o investidor não possua qualquer reserva líquida previamente acumulada, o crédito inicialmente demandado é uma proporção talvez mesmo reduzida do investimento total. Idealmente, na concepção keynesiana, o crédito de aquisição obtido junto ao sistema bancário deveria ser o mínimo necessário para induzir os produtores de bens de capital a dar partida no processo produção dos equipamentos e estrutura demandados. A produção destes bens (...) gerará a renda adicional da qual resultará a poupança e, em certas condições, a demanda por ativos financeiros que permitirá ao investidor fazer o *funding* de sua dívida e obter o crédito de longo prazo, necessário para manter seu balanço saudável. (CARVALHO, 2003, pg. 15).

O processo de investimento envolve, deste modo, na concepção keynesiana explorada por Carvalho “*não apenas uma questão de equilíbrio de fluxos, mas também de estoques: o investidor prospectivo espera que, ao final, terá um balanço caracterizado pela relativa harmonia entre as obrigações assumidas e as rendas a receber como renda de seus ativos*” (2003, p.16). A combinação ótima entre as duas fontes de recursos (próprias e de terceiros) é alcançada com a minimização do custo de capital. Ou seja, a estrutura de capital ideal é a que reduz ao máximo a remuneração dos agentes financiadores, estabelecendo melhores condições para a liquidação ou amortização dos financiamentos.

O sistema financeiro, por sua vez, desempenha o papel estratégico de alocar os recursos, intermediando e conciliando as demandas por poupança e por investimento. A incerteza em economias empresariais dificulta ao poupador encontrar um ativo financeiro que remunere a riqueza por ele acumulada, e à empresa encontrar uma fonte de financiamento de longo prazo compatível com a duração dos equipamentos que adquiriu. Cabe ao sistema financeiro equilibrar o estoque para financiamento com a riqueza acumulada pelo investidor entre o investimento inicial e a retenção de ativos.

Ao argumentar sobre a viabilidade da provisão para os financiamentos desejados, Carvalho enfatiza que “em grande medida, o que diferencia os tipos de instituições financeiras operando em uma dada economia é exatamente a variedade de riscos a que se expõem e as formas de proteção (*hedge*) que adotam” (Id.).

2.4.1 O “fator risco” e o porte das empresas

O principal elemento presente no processo de concessão de crédito é o risco, que, em princípio, é tanto maior quanto menor for o porte – e a possibilidade de oferecimento de garantias – das empresas solicitantes.

A definição do porte das empresas não é totalmente precisa, podendo variar de acordo com países e instituições. Na Europa as firmas são classificadas pelo número de pessoas e volume total de negócios, ou balanço anual, enquanto no Brasil adota-se o critério da Receita Operacional Bruta Anual. De acordo com a classificação do BNDES, receita bruta abaixo de R\$ 2,4 milhões caracteriza as microempresas; entre 2,4 e R\$ 16 milhões caracteriza as pequenas empresas; entre 16 e R\$ 300 milhões identifica as médias e, acima disso, as grandes empresas.

No Brasil, de acordo com dados do Sebrae (2012)¹⁷, existem cerca de 6,1 milhões de micro e pequenas empresas (MPE) formais em atividade, sendo 2,8 milhões de microempreendedores individuais formalizados, compreendendo 14,7 milhões de empregos com carteira assinada, e as MPE tanto do setor comercial como do industrial, registram pontualidade de aproximadamente 95 %, de acordo com o indicador da Serasa Experian. Isso significa que, de cada mil pagamentos realizados, cerca de 950 são quitados à vista ou com atraso máximo de sete dias.

No Estado do Rio de Janeiro, as MPE constituem 98,4 % das firmas formais, e representam um conjunto de aproximadamente 520 mil microempresas e 44 mil pequenas companhias, somando cerca de 1,6 milhão de empregos formais, número que responde por 40% da mão de obra com carteira assinada. Desse universo, quase metade (48,3%) faz parte do setor serviços, 38,1% estão no comércio e 7,4% na indústria. (Relatório Sebrae, RJ, 2012).

Apesar da expressividade desse conjunto, e do potencial de sua contribuição para a geração de novos postos de trabalho, as micro e pequenas empresas fluminenses absorvem, em termos relativos, menos trabalhadores formais e com salários médios mais baixos¹⁸. Além disso, são elas as mais desfavorecidas no crédito bancário, em relação às grandes empresas, e as MPE apontam a falta de garantias reais como a principal razão para a negação do crédito pelos bancos. As MPE pagam os preços mais extorsivos por serviços financeiros, e geralmente são submetidas aos termos de contrato mais draconianos. Muitos desses

¹⁷ www.sebrae.com.br. Visita em 21/06/13.

¹⁸ Ver estudo de PERO, Valéria e FONTES, Adriana. Observatório das Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro. Iets, Sebrae-RJ (2012).

empreendedores não conseguem apresentar as garantias requeridas e até mesmo desconhecem os riscos que correm, e por isso bancos e instituições financeiras costumam ser rigorosos com os seus pedidos de empréstimos e financiamentos.

A respeito da informalidade, referindo-se à realidade do Rio de Janeiro, Urani (2008) destaca que um imenso contingente de micro e pequenas empresas não era regularizado nesta época, ou seja, as empresas operavam sem CNPJ e, em razão disso, têm um acesso muito limitado e precário aos serviços necessários para se desenvolver e, portanto, para remunerar de forma adequada as pessoas envolvidas. A reconhecida dificuldade do sistema bancário privado, e do BNDES, para atender às necessidades de financiamento para esse segmento, se soma à baixa capacidade de gestão das MPE como um dos fatores que dificultam seu acesso às linhas de crédito. Face às dificuldades desse segmento empresarial, e para impulsionar o mercado, Carvalho (2003) recomenda a criação de estruturas de apoio pelo estado.

Um importante reconhecimento da importância dessas empresas pelo estado foi a instituição do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte - Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Entre outros pontos relevantes, o Estatuto delimitou o conceito de microempresa e de empresa de pequeno porte e instituiu o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - "Simples Nacional" -, mediante o qual o pagamento dos tributos passou a ser realizado de forma simplificada. Pela lei do microempreendedor individual (MEI), os pequenos empreendedores pagam, no máximo, R\$ 36 de impostos mensais e passam a ter cobertura da previdência, direito à licença maternidade, CNPJ e acesso ao crédito.

Assim, grandes bancos comerciais, como o Itaú, Bradesco e Santander, crescentemente enxergam no microempreendedor um novo nicho de mercado, com empréstimos que costumam variar de R\$ 500 a R\$ 14 mil.

Buscando complementar as iniciativas para a criação de um ambiente favorável ao crescimento dos pequenos negócios e para a formalização de empreendedores que se mantinham na economia subterrânea, em maio de 2013 a presidente Dilma Rouseff criou um novo Ministério, inicialmente sob o comando de Guilherme Afif Domingos, ex-dirigente do Sebrae, especificamente destinado a elaborar e conduzir a política pública de apoio às MPE. O que se observa desde então é que houve avanços em novas frentes relativas à simplificação burocrática para abertura e fechamento de firmas, mas, embora a formalização seja condição necessária para o acesso ao crédito, não é possível afirmar que logrou maior efetividade na ponta desse processo.

Quando se estende a análise também para as médias empresas, Muls (2004) chama a atenção para a necessidade de distinguir as pequenas e médias empresas (PME) de sobrevivência (aquelas que se situam na margem do sistema dominante, empregando uma mão-de-obra menos qualificada, menos protegida e restrita ao segmento secundário do mercado de trabalho, mas que, apesar de tudo, asseguram a flexibilidade do sistema) e as PME de base tecnológica (aquelas que derivam da identificação de uma oportunidade de negócio, tanto sob o ponto de vista do mercado quanto sob o ponto de vista tecnológico, e que introduzem inovações no sistema produtivo).

Considerando todo o conjunto das micro, pequenas e médias empresas (MPME), Britto, Vargas e Cassiolato (2001) argumentam que a maior parte dos intermediários financeiros e investidores costuma colocar obstáculos quando necessitam lidar com as especificidades que cercam o apoio financeiro às MPME.

para equacionar-se satisfatoriamente a questão do financiamento, torna-se necessária não apenas a mobilização de instrumentos financeiros e linhas de crédito que atendam às necessidades dessas empresas, mas também que a conformação institucional dos mercados de crédito seja adaptada no sentido de ampliar as possibilidades de acesso das MPME's àqueles mercados. (BRUNO, VARGAS e CASSIOLATO, 2001, p. 249).

Em geral, as MPME encontram-se em situação desvantajosa em comparação com outros tomadores de recursos de maior porte. (...) Por um lado, a falta de experiência administrativa de outros agentes financeiros – bancos de desenvolvimento, agências de fomento etc. – tende a colocar esse universo de empresas num patamar de risco elevado para financiamentos, implicando a exigência de garantias reais elevadas que inviabilizam essas operações. Por outro lado, a ausência de formatos institucionais que incentivem o desenvolvimento de determinadas práticas de financiamento, como no caso do capital de risco, devido à inexistência de um ambiente propício e à falta de legislação adequada e recursos, tende a agravar o problema. (Id., p. 255).

Pelo lado do setor bancário “tradicional”, os autores identificam os seguintes obstáculos:

- Ausência de competências básicas por parte das MPME para tomada de empréstimos;
- Ausência de informações essenciais sobre a capacidade empresarial e financeira dessas empresas;
- Ausência de colaterais e outros tipos de garantias;
- O caráter não econômico de certos tipos de financiamento requeridos pelas MPME;
- A instabilidade de relacionamentos associados às operações de crédito;
- A dificuldade de identificar as demandas dessas empresas para adaptar os produtos;
- A instabilidade de regulações relativas às operações de crédito.

Por outro lado, pela ótica das empresas, observa-se os seguintes problemas:

- Excessiva aversão ao risco de bancos;
- Inadequação de produtos e serviços;
- Racionamento do crédito em períodos recessivos;
- Lentidão dos processos de financiamento;
- Ausência de taxas referenciais;
- Mecanismos de subsídios cruzados que penalizam as MPME;
- Elevados requerimentos em termos de colaterais de natureza pessoal;
- Esquemas de pagamentos e processos de avaliação muito rígidos;
- Dificuldades para elaboração de planos de negócios.

Não diferem muito dos três níveis de problemas que foram citados no painel do BNDES sobre Micro, Pequenas e Médias Empresas¹⁹, no que diz respeito ao acesso ao crédito:

O nível macroeconômico mais geral, caracterizado pelas elevadas taxas de juros e reduzida proporção do crédito ao setor privado em relação ao PIB: o nível microeconômico horizontal, cujos elementos principais são um aparato legal inadequado, *spreads* bancários elevados e altas taxas de inadimplência: e o nível microeconômico específico das MPME, cujo principal problema está nas assimetrias de informação existentes entre credores e tomadores potenciais. (LA ROVERE, 2002, p.76-77).

Assim, no nível macroeconômico, considera-se o congestionamento sobre os usos alternativos da poupança financeira, o pequeno peso das instituições não bancárias na concessão de crédito ao setor privado, e o alto custo da oferta de crédito. No nível microeconômico (horizontal), os custos dos financiamentos divergem e encarecem para as pequenas empresas pelas diferenças em termos de eficácia e custos de administração dos instrumentos disponíveis para a constituição de garantias. Finalmente, no nível microeconômico (específico das MPME), o principal problema está relacionado com as assimetrias de informação, sendo que as relações de proximidade e confiança são importantes para a redução dessas assimetrias.

La Rovere (2002) cita os comentários dos debatedores para salientar o importante papel dos bancos privados na concessão de crédito às MPME, mas adverte que, em geral, apesar de serem capazes de construir relações de proximidade com essas empresas, não

¹⁹ Ver documento na íntegra em LA ROVERE, Renata L. In CASTRO, A.C.(org.); *Desenvolvimento em Debate - Painel do Desenvolvimento Brasileiro Sistematização do Painel "Micro, Pequenas e Médias Empresas"*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002. Trata-se de um Painel organizado por ocasião das comemorações dos 50 anos do BNDES, contando com a participação de Otaviano Canuto e Jair do Amaral Filho.

dispõem de informações suficientes para avaliar seu risco, o que inibe a concessão de crédito.

A questão crucial que se apresenta é como os critérios para avaliação de risco e as exigências para a concessão de financiamento podem obedecer uma lógica semelhante para todo o conjunto de solicitações. Caouette (2000, p.100) detalha os critérios que envolvem a análise de crédito, e salienta a impertinência de se utilizar os mesmos critérios para “a Kellogg’s” e o “Bar do Zé”. Citando Brian Ranson, vice-presidente sênior do Bank of Montreal, frisa que “uma análise intensa não vai dizer muito sobre o risco de uma empresa AAA (alta qualidade de crédito). (...) Por outro lado, se você não fizer análise de crédito com o Bar do Zé, terá grandes decepções. Por isso, precisamos de um processo de crédito que seja flexível, que possamos adaptar à natureza do cliente”. Também considera que o rigor e as exigências da análise variam entre as instituições financeiras, porque há diferentes graus de investimentos no treinamento de seus especialistas e no desenvolvimento de seus sistemas. E agrega a seguinte observação:

Está provado que a análise clássica de crédito tem diversas falhas graves. Para começar, a manutenção de um sistema especialista é extremamente dispendiosa. (...) Os bancos devem, a todo tempo, ter um grande número de pessoas em treinamento para se tornarem especialistas. Os bancos também tendem a ver com suspeição os especialistas uns dos outros. (...) E há, ainda, motivos jurídicos para a realização de análises independentes. As redundâncias e ineficiências resultantes contribuem para graves problemas de custos em muitos bancos (CAOINETTE, 2000, p.101).

O relacionamento entre os bancos e o segmento das micro, pequenas e médias empresas pode envolver diferentes níveis de intensidade, sendo que Britto, Vargas & Cassiolato destacam cinco aspectos que concorrem para tanto: (a) os custos de transação presentes nesse tipo de operação, variáveis conforme o grau de sofisticação dos mercados financeiros; (b) agregação de custo dos créditos em função do risco do tomador; (c) a adequação dos montantes de financiamento adequados às necessidades dos agentes financeiros, evitando-se situações como o contingenciamento; (d) as garantias oferecidas como contrapartida aos financiamentos; e (e) o grau de concorrência presente nos diversos segmentos dos mercados de crédito, que pode afetar a capacidade de acesso das MPMEs.

Em uma avaliação que abrange as médias empresas, um artigo de cunho prático para a Revista Exame PME enumera diversos critérios que são levados em conta para a avaliação de risco dessas empresas, por parte dos bancos e instituições financeiras.

Quadro 2 – Critérios de Avaliação de Riscos de Pequenas e Médias Empresas (PME's)

Comando muito centralizado: PME's muito dependentes da presença dos donos têm menos chance de manter uma trajetória de crescimento caso algo inesperado aconteça, que afaste o principal empreendedor do trabalho por um longo período. A avaliação de risco é favorecida quando prevê contratação de gerentes ou auxiliares executivos a partir de determinado patamar de faturamento da empresa, e se contemplar regras para solucionar conflitos e definir rumos no caso de abandono de um dos sócios.

Receitas concentradas: Quando boa parte das receitas de pequenos negócios está concentrada em poucos e grandes clientes, existe o risco de lidar com quedas abruptas nas receitas caso um desses clientes decida comprar do concorrente ou enfrente dificuldades. Esse risco é mais grave caso no caso de contrato de curto prazo, onde não haja penalidades para rescisão, e atenuado nos contratos mais longos, com penalidades estipuladas, e se a empresa demonstrar iniciativas para ampliar a carteira de clientes.

Poucos fornecedores: Quanto menos alternativas para comprar insumos e matérias-primas, mais vulnerável fica a empresa para um reajuste de preços abusivo. Se acaso um fornecedor quase exclusivo, com contrato de longo prazo, enfrentar imprevistos, a produção e os contratos com os clientes ficam bastante comprometidos. Para esses casos, é preciso ter regras claras para os reajustes e para definir as responsabilidades se o fornecimento dos materiais for interrompido.

Ausência de planejamento: Um plano de negócios bem estruturado é um guia fundamental para a expansão de uma empresa. Deve englobar o estudo sobre o mercado de atuação da empresa, e as metas de expansão e prazos para atingir os objetivos traçados, além de clarificar quais os investimentos necessários para sustentar a expansão – como a abertura de filiais e a construção de fábricas e de centros de distribuição.

Descontrole no caixa: Um caixa mal administrado sinaliza problemas mais graves na gestão da empresa, tais como índices de inadimplência acima da média do mercado ou custos maiores que os dos concorrentes. Nesses casos, é fundamental que a empresa apresente ao órgão financiador um plano consistente de corte de despesas ou de transformação organizacional/operacional.

Fonte: ARANHA, Carla. Exame PME, Edição 35, Março 2011, p. 68-69.

2.4.2 O microcrédito

A lógica do sistema capitalista requer que o poder de compra não seja estendido facilmente a qualquer um que solicite crédito. Idealmente, o crédito seria fornecido a capitalistas que acrescentassem capacidade produtiva e/ou pudessem aumentar a produção daqueles bens que seriam então vendidos com preços suficientes para cobrir despesas e dar lucros para sustentar a acumulação de capital. Ocorre que não há mecanismo, no sistema capitalista, para garantir *a priori* esse resultado. Por sua vez, os refinanciamentos são normalmente assegurados somente àqueles que regularmente reembolsam os bancos, e assim o banqueiro atua como juiz na decisão de quem merece crédito. Os necessitados acabam ficando sujeitos a condições que desencorajam ou impedem o pleito. (COSTA, 2010).

O microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional. Merece uma consideração à parte, porque possui um caráter específico, em certa medida revolucionário e polêmico, e se reveste de crescente relevância como instrumento de política

sócio-econômica. Em que pesem as críticas que são colocadas sobre o alto risco envolvido nas operações, e sobre a não estruturação – ou precarização - do mercado de trabalho, a cada ano cresce o interesse dos bancos públicos e até mesmo dos bancos privados em tê-lo como produto estratégico de seu portfólio.

A constatação de que as políticas macroeconômicas centradas no “círculo superior da economia” não tem sido suficientes para promover o bem estar de toda a sociedade estimulou experiências bem sucedidas de microcrédito em várias partes do mundo, com especial destaque para o Banco Grameen em Bangladesh. Criado em 1983, o Grameen Bank – o “banco dos pobres” – é atualmente o maior banco de microcrédito do mundo, tendo surgido pela iniciativa de Muhammad Yunus, professor de economia e Prêmio Nobel da Paz (2006). Sua percepção inovadora foi dar crédito ao trabalho, quando sempre se deu ao capital.

A partir da observação de que emprestar pouco a muitos, cujas necessidades financeiras eram extremamente reduzidas, Yunus (2007) sustenta que o microcrédito liga os motores econômicos da parcela da população rejeitada pela sociedade. Assim que grande número desses pequenos motores entra em funcionamento, fica estabelecido o cenário para as grandes realizações. O autor defende ainda que os bancos convencionais podem ter programas de microcrédito, contanto que tenham pessoas treinadas, metodologia e estrutura administrativa para fazer o trabalho.

A sugestão que costumo dar a esses bancos é que criem uma subsidiária de microcrédito, voltada para o princípio da empresa social, com uma administração totalmente separada ou pelo menos uma filial separada de microcrédito que seja gerenciada por uma equipe especializada (YUNUS, 2007, p.87).

Diferentemente do empréstimo concedido na forma tradicional, o microcrédito pressupõe uma atenção especial ao microempreendedor de baixa renda. Esse tratamento diferenciado ocorre através do posicionamento dos agentes de crédito no local de trabalho dos tomadores, com o objetivo de perceber suas reais necessidades, perspectivas quanto ao crescimento do negócio e acompanhamento depois da concessão do crédito, além das formas de quitar o mesmo. Ademais, em sintonia com a realidade social em que o microempreendedor está inserido, o crédito produtivo popular apresenta garantias diferenciadas.

Assim, torna-se possível a oferta de crédito, cuja garantia pode ser tomada de forma individual, com a indicação de um avalista ou fiador, ou coletiva, por meio do aval solidário. Esta última modalidade de garantia permite que em um grupo, o pequeno empreendedor possa ser ao mesmo tempo cliente do crédito e avalista dos outros membros do grupo. O alcance do

crédito produtivo popular nas camadas menos favorecidas da população se fortalece, portanto, em um contexto econômico marcado pela grande heterogeneidade na estrutura social, e o trabalho autônomo, que antes era visto como um subemprego, passou a configurar uma oportunidade de inserção no mercado de trabalho. Autores como Singer e Barone reforçam essa perspectiva:

É necessário oferecer a massa dos socialmente excluídos uma oportunidade real de se inserir na economia por sua própria iniciativa. Esta pode ser criada a partir de um novo setor econômico, formado por pequenas empresas e trabalhadores por conta-própria (...). E o grande capital, hoje em dia, interessa-se também pelo crescimento da produção autônoma, como comprador de seus serviços. Grandes empresas têm terceirizado parte de suas atividades, despedindo os empregados que as executam e passando a comprar os produtos ou serviços de produtores autônomos ou cooperativas, pequenas empresas etc. (SINGER, 2008. pp. 122 e 129).

O microcrédito democratiza o acesso ao crédito, fundamental para a vida moderna, do qual grande parte dos brasileiros está excluída. A disponibilidade de crédito para empreendedores de baixa renda, capazes de transformá-lo em riquezas para eles próprios e para o País, faz do microcrédito parte importante das políticas de desenvolvimento (BARONE *et. al.*, 2002, p.11).

No Brasil, os passos iniciais do microcrédito têm registro na década de 1970, com a criação da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, conhecida como programa UNO. Prosseguem de forma pontual na década seguinte, com a rede Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (Ceape/RS) e o Banco da Mulher. Zubelli (2012) mostra que a partir de 1994, diante de uma real necessidade dos empreendedores de baixa renda, e em um cenário de maior estabilidade econômica, o Poder Público local e regional começou a se alinhar com a sociedade civil - mais especificamente com as ONGs - a fim de incentivar o setor de microfinanças. Costa (2010) argumenta que na era neoliberal (1990-2002) havia a expectativa que o microcrédito se desenvolvesse pelo país como atividade do setor privado. Como a maioria da população não tinha acesso bancário, apostava-se que havia ampla base de clientes em potencial para as instituições financeiras privadas atuarem nesse mercado.

No entanto, o Conselho Monetário Nacional (CMN), na Resolução 2874, de 26 de junho de 2001, que dispõe sobre a constituição e o funcionamento de SCM – Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, (...), colocou barreiras a essas pretensões. Ficou vedada a adoção da palavra “banco” na denominação social dessas sociedades, para o Banco Central do Brasil não ter a obrigação, eventualmente, de socorrê-la. (...) Outras restrições foram impostas. (COSTA, 2010, p.5).

Atualmente, o papel preponderante do setor público no microcrédito se verifica tanto através da legislação como dos bancos, com destaque para o programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, com quase 2 milhões de clientes. Em agosto de 2011 o governo federal lançou o programa Crescer, contando com o ingresso da Caixa Econômica e do Banco do Brasil, para que replicassem ou adaptassem o modelo do Crediamigo.

À guisa de conclusão, este capítulo aponta como o desenvolvimento econômico pode derivar de condicionantes históricas, mas o seu financiamento supõe escolhas estratégicas, envolvendo Estado, mercado e a sociedade como um todo. No Brasil, não se estabeleceu uma definição que norteasse nos últimos tempos a condução da política de desenvolvimento, que incorpora e alterna elementos das convenções institucionalista (estabilidade da moeda e controle da inflação com juros elevados) e neo desenvolvimentista (indução ao crescimento em perspectiva ampla), e essa falta de clareza constrange o próprio modelo.

O desenvolvimento, para ser efetivo, pressupõe pluralidade, e o capitalismo, por sua vez, possui diversas variedades e escalas. Em se tratando de crédito subsidiado com recursos públicos, e face às limitações legais do próprio sistema, as novas AEF devem operar nos espaços menos assistidos pelos organismos já estabelecidos. Observa-se que, saturado o modelo de apoio aos “campeões nacionais”, o sistema financeiro volta atenção para maior pulverização de oportunidades, destinando linhas de crédito a empreendimentos de menor magnitude, e até ao microcrédito, contando com instrumentos inovadores de financiamento e de garantias.

Não se refuta a importância do apoio creditício a empresas vinculadas a projetos âncora, caracterizando uma estratégia “vertical” de preenchimento das cadeias produtivas, desde que não recrie convenções do desenvolvimento baseadas em circuitos fechados de acumulação. Nesse sentido, a linha de raciocínio adotada nessa tese considera os benefícios mais abrangentes que podem resultar da diversificação de segmentos atendidos pelo crédito, caracterizando uma abordagem “horizontal”, em maior sintonia com o pensamento de autores como Amartya Sen, conforme visto na seção 2.1.

3 INSTITUIÇÕES E A EFICÁCIA NA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO

*Todo governo que ousa fazer tudo,
acaba fazendo nada.*

(Winston Churchill)

Este terceiro capítulo discorre sobre a importância das instituições para preservar direitos de propriedade e o respeito aos contratos, que fundamentaram a lógica do capitalismo, e que persistem em suas variedades atuais. Com estruturas de governança corretamente direcionadas, as instituições permitem reduzir custos de transação, derivados de assimetria de informações e de oportunismos, que tantas vezes comprometem o adequado funcionamento do mercado de crédito.

Ao Estado compete corrigir as falhas desse mercado, principalmente, quanto ao alcance e eficácia distributiva do crédito subsidiado. A segunda metade do capítulo discute as razões da criação e da operação das agências estaduais de fomento no país, como instrumentos de governo capazes de assegurar maior abrangência e equilíbrio no fomento ao desenvolvimento econômico local e regional.

3.1 A razão de ser das instituições

O modelo de equilíbrio dos neoclássicos já revelava suas inadequações quando a crescente complexidade nas relações negociais conferiu ao ambiente institucional, e às próprias instituições, uma importância há tempos negligenciada. A abordagem institucionalista veio trazer maior capacidade de análise para as condicionantes do desenvolvimento econômico, através de conceitos interligados envolvendo valores e escalas, organizações, informações, direitos de propriedade e equilíbrio de jogos. Fundamentalmente, destacou-se a importância dos custos de transação e o papel das firmas para a sua redução.

As transações econômicas podem envolver somas de dinheiro subordinadas a valores éticos, religiosos ou fraternais, que dispensam a instituição de contratos, ou similares. Desde os “fios do bigode”, até a rudimentar anotação do jogo do bicho, valores são repassados e dívidas são honradas sem a necessidade de maior formalização ou supervisão por terceiros para o cumprimento do estabelecido entre as partes.

Entretanto, há limites óbvios para a simplicidade ou para a honradez, e estes são normalmente equiparáveis às complexidades e às somas envolvidas no negócio. Os primeiros institucionalistas já percebiam como a natureza do processo econômico é muito mais conflituosa do que harmoniosa. Assim como em qualquer sistema social há uma permanente tensão entre ruptura e regularidade, exigindo constante reavaliação de comportamentos e rotinas, o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas.

A partir de meados dos anos 1960 ganharam dimensão, no meio acadêmico, os estudos na área que ficou conhecida como “Nova Economia Institucional” (NEI). Os principais autores que deram suporte a essa análise foram Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. Para eles, ao se constituírem em mecanismos de ação coletiva, as instituições teriam como fim dar “ordem” ao conflito e aumentar a eficiência²⁰.

Numa definição simplista, **instituições** podem ser traduzidas como sendo as regras do jogo. Hodgson (2000) complementa e atualiza esse conceito, apresentando-as como sistemas duráveis de regras sociais estabelecidas e incorporadas, que estruturam as interações sociais, tais como a língua, o dinheiro, sistemas de pesos e medidas, firmas e outras organizações. Em parte, a sua durabilidade deriva do fato de que elas possuem a capacidade de gerar sólidas expectativas acerca do comportamento das demais. Swedberg (2005) valoriza o papel das instituições, precisamente, na promoção de “*lock-ins* duráveis ou amálgamas de interesses e relações sociais”. Assim, também, Amable (2003) descreve esse papel como “compromissos que resultam dos conflitos sociais que se originam na heterogeneidade entre os agentes”.

North (1990) as entende como sistemas duráveis, enraizados na sociedade, e que, para reduzirem incertezas e evitar o caos, estabelecem convenções de caráter restritivo que configuram as expectativas e os incentivos para interações mútuas entre as organizações e seus integrantes. No que diz respeito às políticas de fomento, pode se atribuir a elas a condição de proporcionar incentivos para a obtenção de conhecimento e aprendizado, induzir inovação, encorajar empreendimentos e atividades e assumir riscos típicos do sistema capitalista.

O autor salienta, ainda, que o crescimento econômico bem-sucedido é a história da evolução de instituições cada vez mais complexas, tornando possíveis as relações cooperativas de troca que se estendem por longos períodos de tempo entre indivíduos que não se conhecem (NORTH, 1990). Esse argumento é complementado por Fiani (2011), ao

²⁰ Vale ressaltar que a própria designação de instituição, a multiplicidade de elementos que sobe ela se abrigam, e os limites de sua abrangência, ainda suscitam diferentes enfoques teóricos, persistindo categorias analíticas distintas que se movimentam entre o “novo” e o “velho” institucionalismo.

afirmar que o papel-chave das instituições no desenvolvimento se explica por sua capacidade de administrarem a cooperação e o conflito em tais processos, reconhecendo-as como “estruturas de incentivos”. Em suma, são as instituições que definem os ganhos que podem ser obtidos em função das decisões econômicas tomadas por indivíduos e organizações, afetando, assim, as possibilidades de desenvolvimento econômico.

Observando a própria evolução do modo de produção capitalista, vemos que ele surgiu e se aperfeiçoou, mesmo com suas crises, na esteira de uma longa obra institucional. Desde sua gênese na eliminação do absolutismo na Europa, que teve bases fundamentais na Carta Magna (1215) e na Revolução Gloriosa (1688), até os dias atuais, a ordem capitalista tem sustentáculo na segurança jurídica, vale dizer, na garantia dos direitos de propriedade e respeito a contratos. Aos governos, por sua vez, compete construir instituições que lidem com os excessos do sistema e assegurem a melhor distribuição da riqueza gerada pelo mercado.

Não se trata de afirmar que bastam instituições corretas e modelos adequados para que o desenvolvimento se realize, mas é certo que o segredo das sociedades que prosperam está na qualidade de suas instituições, econômicas e políticas, quando efetivamente comprometidas com a inovação, o aumento de produtividade e a ampliação das oportunidades. Compõem as chamadas *sociedades inclusivas*, definição dos economistas Robinson e Acemoglu (2012), que se contrapõe às *sociedades extrativas*, nas quais prevalecem os oportunismos, vantagens, privilégios e protecionismos. Instituições políticas e econômicas que proporcionam transações a baixo custo possibilitam que o fator eficiência dos mercados produtores seja o alicerce do crescimento econômico.

Quanto mais complexa for uma economia, tanto mais os indivíduos estarão engajados na coordenação e na operação do sistema, incluindo advogados, banqueiros, contadores, políticos, fiscais, empregados de escritório e outras tantas ocupações. Atuam nos registros formais, convênios e contratos, em instâncias jurídicas e como agentes facilitadores, configurando um conjunto de custos adicionais às transações originais.

Esses **custos de transação** podem ser entendidos como os custos de recorrer ao mercado, de negociar, formalizar e garantir os termos de um acordo, ou, mais amplamente, como os custos de se organizar a atividade produtiva da economia. Williamson (1989) define como o custo de administrar o sistema econômico, ou seja, custos de adquirir e processar informações relativas a contratos referentes a eventos futuros que não podem ser previstos com certeza; os custos organizacionais incorridos pelo comportamento ineficiente das partes contratantes e os custos legais na quebra de contratos.

A construção teórica que identifica a importância dos custos de transação na economia moderna tem como centralidade, e principal contraponto ao pensamento econômico neoclássico, a percepção de que, nos mercados reais, há a **assimetria de informações**. Ou seja, os agentes que neles operam não possuem as mesmas informações sobre as condições que envolvem os negócios, sendo que a busca e os registros dessas informações representa o conjunto primordial de custos de transação. Melo (1996) adverte que as regras e os contratos devem se impor no lugar de simples promessas ou intenções, exatamente porque existem assimetrias e oportunismos, derivados do fato de que indivíduos ou organizações possuem informações que outros não detêm (*asset specificity*).

No mercado de crédito, as assimetrias de informação podem ser visíveis em se tratando das informações privilegiadas ou da diferença de acesso à informação por parte de potenciais investidores próximos aos grandes centros e aos de distantes localidades no interior. E também em função do porte das firmas, onde as maiores, geralmente, detêm melhores condições de acesso às linhas de crédito e de compreensão de seus requisitos e abrangências. O conhecimento das taxas reais oferecidas no mercado é crucial para a negociação com as instituições financeiras e para uma avaliação do grau de alavancagem positiva ou negativa que o financiamento criará para a empresa.

São condições nas quais incidem os custos de transação, exigindo deslocamentos para a obtenção de informações, contratação de despachantes, gastos com documentação, registros contábeis, contatos institucionais e assessoramento jurídico, entre outros procedimentos que podem ser determinantes para o êxito ou o fracasso no pleito de financiamento.

North observa que os custos de transação podem ser elevados, porque há dificuldades em medir os atributos do que está sendo transacionado e dificuldades de fazer cumprir os termos da negociação; em consequência há espaços para ganhos em fraudes, trapanças e oportunismos. Como resultante, nas sociedades ocidentais modernas, identificamos contratos formais, vínculos e obrigações entre os participantes, garantias, registros, elaborados sistemas de controle e efetivos mecanismos de cumprimento, que se traduzem nos direitos de propriedade.

O **comportamento oportunista** nas transações se verifica na discrepância entre o comportamento dos indivíduos antes e depois da situação contratual, podendo se exercer na Seleção Adversa (*ex-ante*) e nos Riscos Morais (*ex-post*). No primeiro caso, tem-se como exemplo o de postulantes a cargos ou contratos que tendem a negar ou mascarar informações para obterem a seleção desejada. No caso da solicitação de crédito, isso ocorre quando há declarações propositadamente exageradas de faturamento previsto ou geração de empregos,

ou quando os empresários criam novas empresas e transferem ativos para municípios cobertos por incentivos.

O Risco Moral ocorre quando os contratantes ou eleitos assumem depois do contrato um comportamento mais negligente ou ignoram compromissos assumidos anteriormente. São exemplos no caso do crédito público os tratamentos diferentes às empresas de acordo com o fiscal da receita, com exigências díspares no cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de empréstimo. Ou situações, especialmente no microcrédito, onde o empréstimo subsidiado pode não gerar uma obrigação “forte” de pagamento, sendo visto até mesmo como um benefício ou uma obrigação do Estado.

Os comportamentos oportunistas se aprimoram e, em igual proporção, as formas de evitar seus malefícios devem adquirir crescentes sofisticacões. O fundamento teórico do modelo econômico do crime, proposto por Gary Becker (1968) se insere nas formulações que sugerem, inclusive, modelos matemáticos para equacionar esses jogos.

O método utilizado pelo economista, premiado com o Nobel, serve hoje como inspiração a modernos sistemas penais, representando uma fórmula para quantificar a medida do prejuízo social causado pelos criminosos e verificar os custos dos recursos e punições que minimizam estas perdas. Busca uma síntese que maximize a utilidade e alocação dos recursos da sociedade, e formas de punição que podem ser utilizadas para viabilizar diferentes tipos de legislação.

Nesse sentido, uma teoria utilitária do crime, sugere Becker, pode dispensar a teoria da anomia, das inadequações psicológicas dos criminosos ou da herança de características peculiares por uma visão que seja uma simples extensão da economia e do crime semelhante à outra atividade econômica qualquer, na qual o agente procura maximizar os seus ganhos.

O modelo de Becker relaciona o número de crimes pelos custos da probabilidade da condenação, a probabilidade de apreensão e detenção. O indivíduo calcula os ganhos da atividade ilegal com os ganhos no mercado legal e a sua disposição para cometer o crime, já que os criminosos preferem o risco, segundo o autor. Se a renda no mercado de trabalho for inferior aos custos-benefícios, determinados segundo estas variáveis, o indivíduo optará pelo crime. Deduz-se que, retirando-se os crimes de natureza impulsiva, os delitos oportunistas possuem motivação plenamente racional, significando que a disposição de um indivíduo de transgredir está diretamente relacionada ao ganho a ser obtido, e inversamente relacionada à probabilidade de ser pego.

Para que se exerça o sistema de oportunismos X desestímulo, parte-se da máxima de que “a oportunidade é que faz o ladrão”. Ou seja, aqueles com pretensões sérias tendem a

aceitar de bom grado as regras do jogo, ao passo que o mal intencionado procurará outras condições, ou ganhará no primeiro aporte, mas não conseguirá o segundo.

No mercado de fomento, e em suas implicações institucionais, paralelamente aos incentivos e prêmios aos bons tomadores, os oportunismos podem ser desencorajados das seguintes formas:

- Limitação dos ganhos: Contribui essencialmente para que grandes ganhos não sejam tão sedutores a ponto de estimular o oportunismo. Parcelas limitadas representam benefícios para uma significativa parcela de tomadores, e cada contrato, se cumprido, pode ser renovado, crescendo o valor do prêmio.
- Aumento nas probabilidades de descoberta: O controle eficiente dos processos permite que se conheça não apenas as razões e garantias manifestadas pelo tomador, mas também o cumprimento do acordo, em suas diversas etapas. Pressupõe auditorias e constante monitoramento da empreitada.
- Punições efetivas: Dado que em um lado há um indivíduo racional que deseja maximizar sua utilidade, ele deve encontrar do outro lado a real perspectiva punitiva de minimização do ganho presente e do descredenciamento ou da negação de seus pleitos nas próximas investidas no mercado de crédito.

Pode-se então sintetizar que os seguintes fatores compõem e determinam os custos de transação:

- Racionalidade Limitada. Pressupõe as limitações (culturais, históricas, neurofisiológicas), inerentes a todo e qualquer ser humano, para armazenar, processar e transmitir todas as informações de forma adequada;
- Presença de complexidade ou incerteza na transação. Situação na qual a “árvore de decisões” associadas à transação é muito custosa.
- Possibilidade de comportamento oportunista. Trata-se do risco, sempre presente, de se obter a informação de maneira distorcida ou seletiva, ou a realização de promessas enviesadas com o objetivo de se apropriar do fluxo de lucros.
- Especificidade dos ativos envolvidos na transação. Quando se trata de ativos específicos, reduz-se a possibilidade de se trocar de agente ou interlocutor da transação.

As instituições que regulam o sistema financeiro internacional e estabelecem regras prudenciais foram criadas ao longo dos séculos XIX e XX, visando a evitar crises ou limitar seus efeitos. Hoje, essas regras integram os chamados Acordos de Basiléia – ora na terceira edição -, coordenados pelo Banco de Compensações Internacionais, com sede nessa cidade suíça.

As respectivas normas são aprovadas em cada país, e, dada a multiplicidade de situações, não são capazes de impedir que as crises aconteçam, sejam porque agentes financeiros conseguem contornar restrições para a expansão de seus negócios, ou devido à má regulação ou às dificuldades para detectar riscos pelos reguladores. E se os mercados não cumprem adequadamente o seu papel no investimento, a falha acaba tendo que ser suprida pelo governo.

Por sua vez, é certo que, nas relações de concessão e tomada de financiamentos públicos (ou outros incentivos) para a iniciativa privada, grande parte dos custos de transação se relaciona às dificuldades burocráticas do poder público, e, por decorrência, também podem ser atenuados pelas próprias esferas governamentais. Assim é que autores como North agregaram aos primeiros trabalhos da Economia Institucional, de cunho marcadamente microeconômico, uma perspectiva ampliada, na qual o Estado moderno entra em cena, com suas múltiplas facetas e organizações. O que nos remete à relevância das **estruturas de governança**.

3.2 Governanças, estruturas e estratégias

Governança compreende atores, interesses e compromissos. Sua filosofia diz respeito muito menos à fiscalização e controle (correção de desvios) e mais ao compromisso e apoio tácito que auxiliam o alcance dos objetivos. Suas estruturas se traduzem nos arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e fora de um sistema econômico, capazes de assegurar os mútuos interesses e as possibilidades de cooperação entre os diversos agentes, envolvendo a capacidade governativa do estado e as estruturas de mercado.

São definidas por Furubotn e Richter (1998) como um “*sistema de regras juntamente com os instrumentos que servem para garanti-las*” e por Buainain *et al.* (1999, pg.4) como “*um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade, determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quando, aonde, de que forma) disponíveis*”.

As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos. Além das regras básicas – contratuais ou não – que regulam as relações entre agentes, a utilização de ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, os instrumentos de premiação e punição utilizados e o arcabouço legal/institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos.

Fiani (2011) salienta que se os arranjos institucionais – no caso, as estruturas de governança que administram as transações - não promoverem a cooperação, os conflitos serão acentuados, e com isso os custos de transação serão elevados. Trata-se, então, de constituir arranjos institucionais que criem e assegurem regras universalistas nas transações sociais, políticas e econômicas, penalizando ou desestimulando o comportamento oportunista, promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação. No caso dos incentivos governamentais, é preciso que se orientem por adequadas diretrizes de alocação e políticas de médio e longo prazo, assegurando que as oportunidades de desenvolvimento sejam universais, e não excludentes. Para o setor público,

o significado original da governança continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais – como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público – considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades. (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p. 481).

Praticamente todos os estágios das políticas públicas para o crescimento econômico, envolvendo sua concepção, aprovação, implementação e manutenção, sofrem interferência de questões políticas, fazendo com que a eficácia das ações e projetos oriundos dos serviços governamentais não dependa apenas do seu conteúdo técnico. Diz tanto ou mais respeito à sua identidade institucional e, ao mesmo tempo, aos interesses e visões das autoridades políticas locais e do Estado, e das relações entre estas e os operadores econômicos. A respeito das agendas de investimentos públicos, tantas vezes erráticas, não é raro ouvir assertivas como “o nosso Plano Diretor é a cabeça do governador”.

Assim é que a prática da governança envolvendo múltiplos agentes no âmbito público-privado deve ser coerente e transparente, para todos os envolvidos, de forma a tornar claras as regras do jogo e fornecer parâmetros para projetos e contratos. A governança no financiamento governamental para as empresas se compõe das firmas propriamente ditas, do governo e demais instituições capazes de lidar com os riscos inerentes às atividades de

fomento, numa coordenação que reduza os efeitos nocivos e amplie as potencialidades de cada agente.

Essa arquitetura, contendo várias estruturas organizacionais, tem por função desempenhar a “cabeça operacional”, de tal forma que os conflitos e as incongruências não afetem negativamente a consecução dos propósitos. A questão central da arquitetura organizacional é orientar-se para os resultados da organização, servindo de ponte entre a estratégia e os processos que a implementam. Nesse sentido, é fundamental atender ao princípio da congruência (NADLER & TUSHMAN, 1997), segundo o qual quanto maior for o grau de congruência ou alinhamento dos vários componentes da arquitetura organizacional, maior será o desempenho da organização.

Dentre os principais enfoques que tratam das estruturas organizacionais, a abordagem neo-institucionalista (econômica) coloca especialmente em relevo a eficiência das estruturas. Em sentido análogo às instituições, as estruturas organizacionais são definidas como conjunto de regras e incentivos que buscam guiar o comportamento de distintos atores (cujos interesses não são necessariamente convergentes) para a produção de resultados.

No sistema de concessão de crédito e uso dos financiamentos, de um lado temos como principais os órgãos públicos, tanto os que compõem e regulam o Sistema Financeiro Nacional, como os do governo estadual, onde se vinculam as agências de fomento. De outro lado, as próprias agências funcionam como principais em relação a seus clientes, as empresas tomadoras de empréstimos.

Pela quantidade de transações, aspectos financeiros, legais e fiscalizações, e pela característica de cada crédito à empresas privadas face às estratégias governamentais, a função desempenhada pela AgeRio requer contratos detalhados, e, portanto, uma estrutura unificada e hierarquizada. Ou seja, trata-se de uma empresa, que trabalha com regras de comando, e não com regras de mercado, representando uma Governança Específica de Transação²¹, que se complementa com os organismos correlatos na administração estadual, no arcabouço institucional do Rio de Janeiro.

Uma das principais instâncias que orientam essa Governança é a Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado (CPPDE), criada pelo Decreto Nº 34.784, de 05/02/2004, que detém o maior nível de representação no governo estadual, de vez que compete a ela o olhar sobre a política econômica e suas conseqüências sobre o equilíbrio no mercado.

²¹ FIANI (2002) explicita essa categoria de governança, que só se justifica quando as transações em que sua participação é necessária atingem determinado volume mínimo.

A CPPDE²² examina em suas pautas processos apresentados pela Codin e pela Agência de Fomento, incluindo financiamentos como o Fremf e o enquadramento na Lei 5.636/2010 (Lei Cabral), que sucedeu a Lei 4.533/2004 (Lei Rosinha), com benefícios que reduzem a 2 % o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) de unidades de produção de algumas cidades do interior do Estado.

As orientações incluem cuidados de análise e fiscalização que levam à negação do benefício ou ao desenquadramento, caso sejam observados comportamentos oportunistas, tais como: declaração de informações incompatíveis, prática de salários abaixo do piso legal, alterações no faturamento e na linha de produção, implicando concorrência predatória, entre outros. O propósito de diversas Secretarias serem envolvidas em sua composição é que não deixe de atender, em princípio, aos pleitos de vários setores, à geração de empregos, à sustentabilidade ambiental e, pela lógica da Receita, ao equilíbrio das contas estaduais. O Quadro 3 apresenta partes do referido Decreto, destacando as motivações de criação da Comissão, e sua composição institucional, originalmente vinculada à Secretaria de Estado de Integração Governamental.

Quadro 3 - Decreto de criação da CPPDE (extrato)

CONSIDERANDO que é prioridade do Governo do Estado do Rio de Janeiro a promoção do desenvolvimento econômico, visando a geração de emprego, renda e a melhoria da qualidade de vida da população fluminense;

CONSIDERANDO que a implementação de ações voltada para o desenvolvimento econômico requer, via de regra, a participação das Secretarias de Estado envolvidas com os aspectos econômicos sociais, fiscais financeiros e políticos;

CONSIDERANDO que a integração das atividades relacionadas à área econômica é de vital importância para agilização do processo de desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro.

D E C R E T A:

Art. 1.º Fica constituída, no âmbito da Secretaria de Estado de Integração Governamental - SEIG, a Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro, com a finalidade de compatibilizar ações e avaliar programas de fomentos, de forma a evitar superposições e conflitos de objetivos e, desta forma, potencializar sinergias e aumentar a eficiência no processo de desenvolvimento da economia fluminense.

Art. 2.º A Comissão Permanente de Políticas para Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro será integrada pelo Titular, ou representante por ele indicado, das seguintes Secretarias:

²² O Decreto n° 44.684, de 27/03/2014, que consta como o Anexo 7 desse trabalho, exemplifica como se dá a atuação da CPPDE e das demais entidades - notadamente a Sedeis, a Codin e a AgeRio - na aprovação de um pleito ao Programa Novo Rio Indústria, regulamentado pelo decreto.

- I - Secretário de Estado de Integração Governamental;
- II - Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico;
- III - Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Institucional;
- IV - Secretário de Estado de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo;
- V - Secretário de Estado da Receita;
- VI - Secretário de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior;
- VII - Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano;

Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Serviços (2009).

3.3 O jogo institucional (*rent seeking*)

É preciso ressaltar que a criação de estruturas de governança, por si só, não garante os incentivos à cooperação. Em alguns casos, podem até mesmo gerar efeitos contrários, se considerarmos, por exemplo, o Estado como fonte de privilégios para os agentes privados, que competiriam entre si para obter o estabelecimento de regras que lhes garantiriam proteção especial e aumentariam seus lucros. Nesse contexto, são notórios os riscos de se ter o setor público transitando entre a rigidez dos contratos e o poder de barganha. Quando o governo controla o carimbo dos empréstimos, há um incentivo perverso para a captura dos políticos pelos grandes empresários.

Temos caracterizada aí a Teoria da Busca da Renda (*Rent Seeking*), partindo da constatação de que a atuação governamental em relação ao conjunto da sociedade, expressa em última instância pelas políticas públicas, não pode ser entendida como um corpo uniforme e racional. Ou seja, está presente no seio do processo decisório o conflito entre diferentes interesses inerentes ao processo de formulação das políticas (LOBATO, 1997). Nesse “jogo institucional”, os diversos agentes (políticos, burocratas e grupos de interesse) procuram garantir para si ganhos que lhes permitam aumentar seu poder de decisão dentro do setor público.

Como exemplifica Fiani (2011), os agentes privados demandariam do Estado regras e regulamentos contra a competição do mercado, tais como: as tarifas de importação sobre produtos que possam competir com empresas nacionais, as licenças de produção ou as regras por parte de agências reguladoras que ofereçam uma posição de monopólio.

Se o poder público não opera do ponto de vista do país e da sociedade, mas do ponto de vista do cliente privado, temos uma situação de captura da instância governamental. Esse

mesmo poder público, seus gestores e suas organizações, podem se mostrar lenientes com a corrupção, e sujeitos a improbidades administrativas.

Muitas vezes uma estratégia governamental bem concebida pode ser solapada por circunstâncias “rentistas” e oportunidades políticas. Entre as próprias unidades governamentais há objetivos divergentes, gerando assimetrias na agilidade da tramitação dos pleitos, na clareza e nas prioridades sobre incentivos financeiros e fiscais, justamente porque a estrutura institucional do Estado baseia-se em normas formais e informais que não configuram um monólito, carregando conflitos e incoerências, e enfrentando rivalidades entre administrações concorrentes e entre gestores em seu próprio meio (FIANI, 2002).

Para além de grupos que intervenham na formação de políticas segundo seus interesses específicos e para os que utilizam seu poder político, existem características intrínsecas ao próprio Estado, que interferem no direcionamento e atuação dos próprios grupos. Essas agendas respondem a uma determinada organização socioeconômica, fazendo com que, em diferentes períodos, determinadas políticas sejam privilegiadas, sendo os que as defendem mais “aceitos” pelo Estado, e mais “negados” os que as criticam ou a elas se opõem.

A dinâmica política das sociedades modernas tem como característica o **corporativismo**, definido por Schmitter (1974) como um sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não-competitivas, reconhecidas ou criadas pelo Estado, garantindo-lhes o monopólio de representatividade junto a suas respectivas categorias, em troca de controle sobre a escolha de seus líderes e articulações de demandas e apoio. O corporativismo é inerente ao capitalismo, como modelo de intermediação institucionalizada de interesses, e visa exatamente à sua manutenção, propugnando um novo “contrato” entre Estado e sociedade como forma de resolução dos conflitos.

Através da institucionalização de grupos, sindicatos, corporações, partidos, estes se tornam co-responsáveis pela elaboração da política, possibilitando agregar demandas difusas, constituindo um “arranjo”, que bloqueia uma excessiva politização dos conflitos. Assim sendo, independentemente da existência de formas institucionalizadas de negociação via corporações e Estado, da diversidade de regimes políticos e sistemas eleitorais, e das características políticas que propiciam as bases da negociação, é através da representação de interesses que se desenvolve atualmente a dinâmica de relacionamento político nas sociedades industriais modernas.

3.4 A política pública de fomento

Os incentivos e direitos básicos determinam as condições e os custos das múltiplas transações que operam no mercado e na vida utilitária dos cidadãos. A interrupção deste fluxo é devida, normalmente, às “**disfuncionalidades**” da base institucional do Estado. São normas inadequadas, incentivos débeis ou perversos que solapam o direito à propriedade ou a credibilidade dos contratos, que aumentam os custos de transação e entorpecem o mercado. O desafio é que as mudanças instrumentais na administração pública almejem sempre, dentro do possível, alterar a estrutura de normas e incentivos que se revelaram insuficientes.

No ensaio *O Fim do Laissez-Faire*, o economista britânico John M. Keynes (1926) chamava a atenção sobre o papel do Estado e afirmava que a principal tarefa dos economistas era distinguir o que seria uma “agenda de governo” de uma “não agenda”. O papel da política seria vislumbrar formas para que o governo, em uma democracia, fosse capaz de implementar essa agenda.

A política pública de fomento representa o ambiente por excelência de processos transformadores, e por essa razão é tida como “a mãe de todas as políticas”. Sob essa ótica, o desenvolvimento econômico é apenas condição necessária para cumprir os verdadeiros objetivos da sociedade: eliminar a pobreza absoluta, melhorar a qualidade do capital humano pelo aumento de sua qualificação e produtividade, reduzir as desigualdades e universalizar o acesso aos serviços sociais.

Isso requer uma inteligente visão distributiva capaz de calibrar corretamente a necessidade de crescimento produtivo com a inclusão sistemática dos menos favorecidos. A capacidade dos governos de reagir às alterações nos fenômenos econômicos, tecnológicos e sociais – e de moldar esses fenômenos – são elementos chave para o desenvolvimento. Assim é que, para garantir o desenvolvimento, em qualquer tempo ou lugar, o fundamental é pavimentar o ambiente com condições favoráveis, de maneira que, quando as engrenagens se movimentem, não se esgote a continuidade.

O propósito das políticas públicas é o de corrigir as falhas de mercado e maximizar o bem-estar social, ao mesmo tempo em que não inibam os lucros (*rents*) para as empresas privadas. Como não existe política de fomento sem custos, as instituições do Estado e as estruturas de governança se fazem necessárias para atuar na redução dos entraves e dos custos nas transações de empréstimo.

Em um Estado ideal, as instituições **funcionam** (desempenham funcionalmente) e as organizações **operam** (gerem recursos para atingir objetivos). A intervenção do Estado e suas

organizações, cujas diretrizes têm raízes na norma constitucional, é cabível na medida em que o interesse privado e o interesse público nem sempre são convergentes.

As inspirações neoliberais, a partir da “mão invisível”, formulada pelo economista escocês Adam Smith (1723-1790) postulam o ativismo do Estado na economia de forma que atenda aos interesses do mercado e às escolhas racionais dos indivíduos. Independente das variações de intensidade, tudo dependeria de que os incentivos estejam colocados no lugar certo, e que as instituições sejam funcionais para o desenvolvimento. De acordo com a NEI, um Estado funcional, portanto, é o que estabelece regras para o funcionamento do mercado, com mecanismo de controle de cumprimento (“*enforcement*”) que seja capaz de protegê-lo contra falhas mais comuns, como a assimetria de informação que promove o comportamento oportunista dos operadores e impedem a otimização das transações.

Reconhecendo as imperfeições de mercado, Keynes (1883-1946) já defendia a atuação corretiva do Estado em sua habilidade de criar, manipular e sancionar o comportamento dos atores no mercado. Assim, é também um papel do Estado pulverizar o efeito concentrador do capitalismo e de seus mercados, onde se verificam processos estruturalmente excludentes, predominando um tipo de investimento que é poupador de mão-de-obra, e não gerador de emprego. Nesse sentido, Bárcena (2010)²³ aponta para a necessidade de recolocar o Estado na liderança da busca de um novo “estilo de desenvolvimento” baseado no tripé de justiça social, sustentabilidade ecológica e crescimento econômico. Para tanto, a secretária executiva da Cepal sugere que os estados latino-americanos reconstruam a capacidade de planejamento estratégico de longo prazo, considerando que todo esse desafio complexo de transformação estrutural não pode ser enfrentado exclusivamente a partir dos mecanismos automáticos de mercado.

Bwigues e Sekkat (2009) argumentam que o apoio do setor público aos empreendimentos pode representar uma opção intermediária entre o livre mercado e o planejamento e intervenção estatal. Enquanto as forças de mercado e a iniciativa privada permanecem como a força motora, os governos devem estabelecer estratégias para a esfera produtiva para além de simplesmente garantir os direitos de propriedade, fazer cumprir contratos e estabilizar a economia.

É crescentemente reconhecido que a adequada incorporação da iniciativa privada num arcabouço de ação pública permite a redução de riscos idiossincráticos e pode se tornar uma força motora para o crescimento e o desenvolvimento econômico. Não é trivial, contudo,

²³ Ver artigo “Restricciones Estructurales del Desarrollo em América Latina y el Caribe: una Reflexión Postcrisis”, de Alicia Bárcena, Revista Cepal 100, abril 2010

estabelecer o limite da atuação do Estado no apoio à iniciativa privada. Evans (2004) descreve diferentes papéis que o Estado pode assumir, e as políticas públicas de fomento se aproximam dos papéis que o autor define como os de “parteiro” e de “pastor”.

O primeiro caso ocorre quando o Estado se concentra na maximização da indução da tomada de decisões tentando atrair as forças do empresariado privado para um novo setor. Pode significar a tentativa de ajuda no surgimento de novos grupos empresariais ou o estímulo a empresários existentes a realizarem esforços mais desafiadores. Fornecer subsídios e incentivos é em geral parte do papel do parteiro.

Já o “pastoreio” envolve uma combinação de estímulo e de suporte. Parte da percepção de que firmas recém-nascidas podem facilmente se perder no caminho, e, para que os frutos do parto não se percam, precisam de encorajamento e assistência. Nesse caso, tendo ajudado a trazer novos grupos empresariais para determinado setor, o Estado se orienta para nutri-los e promover sua posterior evolução. Como Evans (2004, p.119) adverte, *“os novos entrantes são tão vulneráveis como mudas de plantas e exigem uma versão moderna das antigas técnicas de pastoreio”*. O autor ressalta que, em alguns aspectos, o pastoreio requer menos esforços do que o parto, porque as contrapartes privadas já existem, mas chega a ser mais desafiador, porque a existência de um setor privado diretamente interessado aumenta o risco da “captura”,

Economistas institucionalistas como Gerschenkron (1962) e Hirschman entendem o Estado como uma instituição capaz de estimular a tomada de decisão dos potenciais investidores, devendo ir além de fornecer um ambiente previsível ou reunir capital disponível em volumes maiores.

Num processo de transformação gerschenkroniano ou hirschmaniano, o formato do projeto de acumulação precisa ser descoberto, quase que inventado, e o Estado deve ser um participante em sua invenção. Não é suficiente diminuir a percepção de riscos. O empresariado deve ser seletivamente estimulado, complementado e reforçado. Isso, por sua vez, exige conexões mais íntimas com agentes econômicos privados, um Estado que esteja mais em “parceria” com a sociedade, e não isolado dela. (EVANS, 2004, p.61).

As intervenções governamentais no plano econômico podem incluir desde as políticas de curto prazo (fiscal e monetária) até o planejamento econômico (alocação de recursos com perspectiva de médio ou longo prazo), a promoção do bem estar social e as políticas de defesa da concorrência e regulação.

Períodos de maior crescimento são geralmente liderados pelo desempenho da indústria e dos investimentos que esse setor realiza²⁴. A política industrial refere-se ao conjunto de medidas destinadas a estimular e orientar o comportamento da indústria, para além dos prós ou contras da situação macroeconômica, sendo uma das políticas públicas que mais impactam o território. Embora as definições de política industrial sejam amplas e pouco precisas, as mais recentes abordagens (CASSIOLATO, 1996) sugerem uma dimensão mais sistêmica, na qual o seu objetivo é aumentar a competitividade das firmas, dos setores e do próprio país. No nível nacional, a mais recente política industrial se manifestou no Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011 e coordenado pelo MDIC, com o objetivo de defender e tornar mais competitiva a indústria brasileira diante do mercado internacional, supondo a geração de efeitos no desenvolvimento regional.

A política industrial pode usar como critério o tamanho das empresas, a propriedade do capital ou a inserção setorial das firmas, podendo assumir três formas, segundo Erber (1992). A forma **estruturante**, quando o Estado atua diretamente na montagem de um setor, ajudando a estabelecer o mercado e seus fornecedores. A forma de **fomento**, quando o Estado define incentivos para certas atividades e condicionalidades para o uso destes e deixa ao mercado a estruturação final do setor. E a forma de **normalização**, quando o Estado atua ao nível de produtos e processos (como critérios de segurança e poluição ambiental). Mas, conforme foi visto no capítulo 2, embora o desenvolvimento econômico moderno tenha tido a indústria como fundamento, ele não mais se restringe à industrialização.

O Quadro 4 lista alguns exemplos em uma visão esquemática das políticas públicas para o desenvolvimento. Propõe conjuntos de políticas que variam de um alcance geral aos mais seletivos, pressupondo a distribuição planejada e ordenada das forças produtivas, salientando que as ações e programas governamentais de fomento buscam induzir o ingresso na formalidade (fator importante para acesso ao crédito), promover a inserção sustentável das empresas no mercado externo, prestar atendimento técnico e consultivo especializado, estimular o associativismo e a inovação, e apoiar o desenvolvimento de municípios ou regiões. Como denominador comum a praticamente todas as ações indutoras, é possível perceber que a disponibilidade do crédito e a diminuição do peso burocrático são elementos decisivos a serem proporcionados pelo poder público.

²⁴ O Relatório de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas, de 2009, destaca o fato de que países que apresentam ritmos mais expressivos – e sustentáveis – de crescimento têm a indústria manufatureira como sua maior fonte de dinamismo. (CNI, 2010)

| Quadro 4 – Níveis de planejamento das Políticas Públicas de Desenvolvimento | | | | |
|--|----------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| DE ORDENAMENTO REGIONAL/ SETORIAL | | | DE ABRANGÊNCIA GERAL | |
| Consolidação de pólos regionais e <i>clusters</i> | Estímulo ao associativismo | Desenvolvimento urbano | Estímulo à inovação | Integração logística/ infraestrutura |
| Adensamento de cadeias produtivas | Desconcentração produtiva | Formalização do pequeno empreendedor | Desoneração fiscal | Apoio à exportação |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

3.5 A eficácia na administração pública

De acordo com os parâmetros da NEI, podem ser relacionados três níveis de atuação na administração pública: (i) o institucional ou político-estrutural; (ii) o funcional-burocrático ou dos sistemas administrativos; (iii) o funcional-técnico ou setorial. Examinam-se esses níveis em forma escalonada, na medida em que o mais geral determina ou exerce influência sobre o mais específico. Assim, as estruturas político-institucionais determinam, em grande parte, a essência e o comportamento dos sistemas administrativos do aparelho do Estado. De igual forma, esses últimos afetam os processos e resultados das atividades funcionais-técnicas ou setoriais.

O nível político-estrutural compreende as variáveis que cercam e definem os papéis das principais instituições do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). O nível funcional-burocrático relaciona-se ao comportamento da burocracia e das áreas encarregadas dos serviços de apoio (subsistemas de pessoal, financeiro etc.). Por sua vez, é no nível funcional-técnico ou setorial que se encontram os órgãos encarregados das entregas de produtos e serviços aos usuários da administração pública, dentre eles o crédito subsidiado.

No fomento aos investimentos privados, o Estado atua por meio de subsídios, que são definidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como qualquer tipo de apoio que afeta (direta ou indiretamente) empresas de forma seletiva. Podem se traduzir em crédito, dinheiro, incentivos fiscais, redução de custos logísticos, provisão de bens e serviços abaixo do preço de mercado, compras governamentais (*procurement*),

subsídios regulatórios e outros. Dentre as modalidades de apoio, as linhas de crédito subsidiado para a atividade produtiva e para a inovação são de importância destacada, em razão do seu alcance versátil.

Resta avaliar se o direcionamento dessas ações governamentais é realizado de forma eficaz. Para tanto, é interessante adotar o conceito bastante difundido pela área da administração e do planejamento estratégico, no qual eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. Conforme Chiavenato (1994), a eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, e se insere nas operações, com atenção voltada para os aspectos internos da organização. Nesse entendimento, nem sempre se é eficiente e eficaz ao mesmo tempo. Uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. O ideal é ser igualmente eficiente e eficaz.

A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...) A medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (Id). (CHIAVENATO, 1994, p.70).

No que tange à avaliação das políticas públicas, esse conceito pode ser visto como: se o objetivo foi alcançado (eficácia), a custos compatíveis (eficiência), e com impactos positivos (efetividade). Como ressalta Torres (2004):

- Eficácia: a preocupação maior se relaciona simplesmente em atingir os objetivos desejados por determinada ação estatal, não importando os meios e os mecanismos utilizados para alcançar tais objetivos.

- Eficiência: mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícita a forma como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para a obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar meios econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos.

- Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos. A preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais.

O segundo aspecto a ser destacado, para as políticas de financiamento, é a distinção entre o retorno esperado de um simples empréstimo para o de um financiamento. No primeiro caso, o propósito do prestador não vai além da devolução do valor corrigido, pouco importando o uso que o tomador fez do recurso solicitado. Já o financiamento possui direcionamento, o financiador sabe o destino do dinheiro, mesmo que seja para capital de giro ou troca da dívida. Pressupõe que o destino da aplicação dos recursos esteja inserido nas diretrizes estratégicas do financiador, gerando resultados positivos, podendo incluir até o fôlego financeiro para que uma empresa recupere sua capacidade produtiva.

Para proporcionar um bom ambiente de negócios, é eficaz o Estado que tem capacidade de entregar os bens e serviços públicos acordados com os investidores. Como hoje é restrita a participação do Estado na infraestrutura, cujos serviços passaram para a concessão ao setor privado, o financiamento passou a representar um dos principais bens proporcionados pelo setor público. O financiamento governamental, pelo seu alcance social, pode ser classificado como um bem “semi-público”, reunindo características das categorias de bens e serviços de mercado e dos bens públicos ou coletivos. Nesse sentido, o benefício gerado não fica restrito necessariamente ao beneficiário, podendo ter efeitos indiretos sobre várias parcelas da sociedade, dependendo da capacidade de multiplicação do agente contemplado.

Na medida em que as estruturas sociais e econômicas assumem maior complexidade e abrangem maior diversidade de riscos, isso requer o surgimento de organizações e instituições capazes de proporcionar maior escala e poder de participação, envolvendo múltiplos atores, públicos e privados, com propósitos comuns. Nesse contexto, não se trata apenas de uma escolha excludente entre o financiamento aos grandes grupos ou pequenas empresas. Programas de encadeamento produtivo devem ser capazes de inserir micro e pequenos empreendimentos nas cadeias de valor de grandes grupos. Uma vez credenciados para atender aos requisitos de qualidade das empresas mais desenvolvidas, os pequenos tendem a ganhar produtividade, melhorar a gestão e conquistar novos mercados para os seus produtos e serviços, dinamizando o sistema produtivo e comercial como um todo.

3.6 Os territórios produtivos/ambiência para negócios

Os financiamentos do BNDES aos seus “campeões” forjaram um padrão de desenvolvimento de caráter setorial direcionado à inserção competitiva face aos mercados internacionais. Na questão local / regional, uma política de fomento aos elementos

endógenos, que privilegiem um crescimento sustentável, ainda parece insuficientemente favorecida.

A competitividade de uma região é sistêmica, ou seja, o desempenho das empresas ali localizadas depende e é o resultado de fatores situados fora do âmbito das empresas e da estrutura industrial da qual fazem parte. Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento local evoluíram, desde as tradicionais, de base financeira (isenções fiscais), com elaboração modelar e definidas de forma exógena, para as mais recentes, de base real (o projeto é que procura os recursos financeiros) e com consideração direta das oportunidades e dos problemas de cada território, entendido como o espaço delimitado por alguma relação de poder, seja ela política, econômica ou cultural.

As abordagens do desenvolvimento a partir da perspectiva do território produtivo tratam das localidades não apenas como suporte passivo de recursos, mas como um insumo fundamental, base de vantagens competitivas, e geradores de novos recursos através de complexas formas organizacionais de gênese local propiciadoras de múltiplas interações entre os atores locais. (LOPES, 2001).

Assim, o conceito abrange as transações que se espraiam não apenas no âmbito das organizações empresariais, mas também as que envolvem os *stakeholders*. Entende-se como essas “partes interessadas” as comunidades, as ONGs, o setor público, as associações de classe etc., constituindo uma ambiência que pode ser mais dependente e centrada em grandes grupos corporativos, ou pulverizada entre atores diversos. Cabe a cada local, e a cada circunstância, determinar se o principal agente estimulador dos negócios é o poder público, um banco, um parque tecnológico, uma empresa âncora ou uma concentração de pequenos empresários.

Schneider (2009) destaca a liderança pelos negócios - e não a liderança do Estado, nem tampouco a do mercado – como tendo sido a resultante, para os países em desenvolvimento, das reformas de caráter neoliberal nos anos 1980 e 1990. As políticas regionais no âmbito da economia brasileira já revisaram o molde de “substituição de importações” dos anos 1960 e 1970, que buscava a correção dos desequilíbrios despertando vocações produtivas locais via incentivos fiscais e financeiros, e hoje estão a repensar também a aposta setorial nos “campeões nacionais”. Assim, diversos Planos de governo e diretrizes estratégicas priorizam atualmente a dinamização do “ambiente de negócios”, como inclusive expressa o PPA 2007-2102 do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se de um conceito que, por sua abrangência, requer melhor precisão. Primeiramente, porque o termo “negócios”, muitas vezes entendido em sentido pejorativo,

permite incluir em seu bojo desde o artesão, dono de seu negócio, até a empresa moderna, com “homens de negócio”, que reúne o capital e a mão-de-obra necessária ao trabalho. (MARSHALL, 1982). Por outro lado, o conceito indica que, para seu melhor êxito, os “negócios” necessitam de um “ambiente” propício, que necessariamente aciona uma governança – organizações e instituições – associando as esferas públicas e privadas. Como foi analisado com maiores detalhes no item 3.2, esse marco institucional requer elementos que extrapolam as forças de mercado, envolvendo um contexto favorável nos aspectos financeiro, de infraestrutura, trabalhista, educacional e tecnológico, entre outros, que reforçam a importância do território e do Capital Social, entendido como as normas que promovem confiança e reciprocidade no ambiente econômico²⁵.

O território e a escala local trazem, em sua essência, a característica de uma identidade cultural em comum, ou, pelo menos, a possibilidade de permanência de uma relação enriquecedora do presente com o passado. E mesmo que a escala macro – política, econômica, entre outras – ainda seja fortemente determinante sobre as situações de desenvolvimento localizado, La Rovere e Osório (2010, p. 10) ressaltam que dois fenômenos trouxeram uma nova importância para a escala local, quais sejam: (1) o próprio processo de globalização da economia, com a crescente interdependência dos diferentes mercados e (2) o processo de descentralização administrativa e política que “*deu às coletividades locais – os municípios – meios, competências jurídicas e, finalmente, responsabilidades importantes em matéria de desenvolvimento local*”.

Dentre os recentes modelos organizacionais para o desenvolvimento econômico local, deve ser considerado o das aglomerações produtivas ou a formação de *clusters*, no conceito de Alfred Marshall²⁶, que se consolidaram endogenamente, em regiões com forte tradição cultural e arquitetura produtiva familiar.

²⁵ Normalmente, o capital social refere-se ao valor implícito das conexões internas e externas de uma rede social, tendo como idéia central que as redes sociais têm valor econômico. Segundo Ignácio Garcia (2012), o termo refere às redes de relacionamento baseadas na confiança, cooperação e inovação que são desenvolvidas pelos indivíduos dentro e fora da organização, facilitando o acesso à informação e ao conhecimento. Tais redes podem adotar um caráter formal (determinadas pelos laços hierárquicos, próprios do organograma formal), mas, sobretudo, são de natureza informal, envolvendo laços horizontais (entre pares) e diagonais (entre colaboradores de distintas áreas e stakeholders). Em suma, segundo o autor: “... o Capital Social é a amálgama que interconecta as várias formas do Capital Humano, criando o ativo intangível mais valioso das organizações: as redes humanas de trabalho.”

²⁶ Marshall, em síntese, postulava que as aglomerações econômicas surgem em função de três motivos. Em primeiro lugar, a aglomeração um grande potencial para oferecer, a qualquer momento, todo tipo de trabalho qualificado, o que aumenta a produtividade e reduz custos relacionados com a contratação e demissão de mão-de-obra. Em segundo lugar, aglomerações e distritos industriais caracterizam-se pela grande densidade de redes entre diferentes produtores e fornecedores especializados, ampliando as possibilidades de mercado, de novos empreendimentos e de crescimento urbano. Por último, a aglomeração oferece importantes externalidades

A importância econômica dos *clusters* organizados no desenvolvimento regional associou-se de forma crescente aos aumentos de competitividade que podem ocorrer por meio de redução de custos, pela diferenciação qualitativa ou pela capacidade das firmas em responderem de forma ágil às mudanças nas exigências dos mercados. Ainda no início dos anos de 1980, autores da chamada Escola da Califórnia começaram a modelar as economias de aglomeração a partir de uma abordagem de custos de transações, ou seja, um choque interno ou externo pode proporcionar um processo de subcontratações e de desverticalização, o que, por sua vez, aumentaria os custos de transação e de monitoramento (dos agentes a serem contratados).

A aglomeração pode ser interpretada, portanto, como um resultado direto da estratégia de minimização dos custos de transação e monitoramento pelas empresas através da proximidade espacial. Posteriormente, os californianos se dão conta que a aglomeração tanto é consequência como causa da dinâmica econômica e espacial. (...) Em seguida, os próprios californianos avançam mais: incorporam a noção de que o arcabouço institucional de normas, regras e convenções é tanto condicionante desse sistema de relações mercantis de insumo-produto como de trajetórias potenciais da região. (KLINK, 2001, p. 27)

Hoje é possível enumerar diversas experiências onde se constata a melhoria do processo produtivo, em regiões tão diversas como as de Sialkot (Paquistão), a Província de Gyeonggi (Coreia), Açores (Portugal), Rajasthan (Índia), do oeste holandês e, sobretudo, do nordeste e parte do centro da Itália.

A particularidade mais notável da região conhecida como “Terceira Itália” é a existência de uma forte identidade social e cultural entre as pessoas que fazem parte do *cluster*, decorrentes dos processos históricos específicos que originaram os distritos industriais. Ali se consolidaram quase cem distritos industriais, que chamaram a atenção do mundo porque se formaram e tiveram êxito a partir de “*uma miríade de pequenas unidades de produção, aparentemente desfavorecida em termos de estrutura de comercialização, de escala produtiva, de acesso ao crédito e de intervenções nos mercados estrangeiros*” (BECATTINI, 1999, p.45). Caracterizam-se por estratégias de mercado baseadas na articulação e cooperação entre empresas do mesmo ramo, nas quais compartilham grandes encomendas, trocam informações e dividem custos logísticos e de serviços externos.

O problema que se coloca para que esse modelo seja aplicado em outros tantos locais é saber a escala em que tais experiências podem ser previamente concebidas, e posteriormente

tecnológicas positivas, já que a concentração geográfica favorece uma rápida difusão do conhecimento para a região como um todo. (KLINK, 2001).

sustentadas. A articulação horizontal entre os atores econômicos envolve dificuldades, dentre elas a formação de uma governança interna para gestão do processo, que seja tão eficaz quanto a força das afinidades histórico-culturais, quando essas forem insuficientes ou inexistentes, como em grande parte do território brasileiro.

O planejamento de políticas públicas no Brasil, com a contribuição da nova abordagem sobre o território, distingue-se dos padrões anteriores adotados por um Estado centralizador, mas a sua apropriação como instrumento operacional para as ações de fomento ainda se encontra difusa. Como destaca Pereira Silva (2013, p. 8) no Texto para Discussão Ipea nº 1898, *“ela carece de melhor fundamentação teórica e operacional, de maneira que não perca seu significado e se torne mera adjetivação retórica nas peças normativas oficiais”*.

Com relação às escolhas de crédito para o desenvolvimento regional no Brasil, no que depende dos bancos comerciais, verifica-se que o sistema bancário não é neutro. E essa parcialidade contribui para aumentar o surgimento de disparidades, além de reforçar as já existentes. Estudos do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da UFMG indicam que as regiões menos desenvolvidas, como a Norte e a Noroeste, recebem, do total de crédito disponível no país, uma participação menor do que a sua participação no PIB nacional. Já em uma região mais desenvolvida, como a Sudeste, registra-se maior volume de créditos concedidos do que sua participação no PIB.

De acordo com o professor Marco Crocco (2011), titular do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, isso significa que o sistema bancário oferece o crédito de acordo com critérios que não atendem as regiões e localidades menos desenvolvidas, optando por fazê-lo nas mais desenvolvidas, onde as condições de incerteza são menores.

Crocco sustenta que, além de beneficiar os mais beneficiados e prejudicar os que precisam de incentivo, o modelo do sistema bancário em vigor também atinge diretamente as instituições de fomento. Isso porque o que ele considera como “vazamento” de recursos retira o efeito multiplicador que esses recursos públicos deveriam provocar nas regiões e localidades, como a geração de empregos e o fortalecimento do empreendedorismo. O que se percebe hoje é que os bancos, agências de fomento e outras instituições de apoio ao desenvolvimento local e regional aportam um volume significativo de recursos públicos em uma região objetivando seu crescimento e, quando esse dinheiro entra no circuito comercial, os bancos tiram os recursos da região e jogam para outra. Isso tende a aumentar consideravelmente o esforço institucional e financeiro necessário para que as instituições ligadas ao desenvolvimento alcancem suas metas.

Sobral (2013, p.53) vai adiante, e cita as ponderações de Cano (1998), para quem “*os interesses privados de maior porte não são regionais e precisam ser conciliados*”, advertindo para o fato de que os detentores do poder de investir tendem não somente a selecionar as condições locacionais que lhes são mais favoráveis, mas também a impor condições sociopolíticas e institucionais a partir do “consentimento” dos agentes regionais e locais com poder de barganha restrito.

Atualmente, o papel desempenhado por grandes empreendimentos vem sofrendo diversas críticas por posições tanto conservadoras quanto progressistas. Por um lado, as posições conservadoras (...) invocam um modelo único, caracterizado pela “nova” geografia de redes e distritos, em um “espaço global de fluxos”, baseando-se em mudanças organizacionais voltadas para a “desintegração vertical” e a “acumulação flexível”(...). Por outro lado, as posições progressistas acusam esses empreendimentos de serem “vetores de fragmentação” do espaço onde se localizam. Além disso, alertam para a falta de respaldo democrático nos processos de decisão dos projetos e na execução, e fazem denúncias sobre a proliferação de carências e formas de segregação geradas no seu entorno imediato. (SOBRAL, 2013, p.52)

O que se pode depreender é que, em regiões com menor força de coesão econômica, cultural ou institucional, o apoio governamental à auto-organização dos municípios para a governança participativa do desenvolvimento é tão importante quanto o fomento direto às empresas. Entenda-se nesse aspecto a capacidade de mobilizar e articular as lideranças municipais, direcionando-as para agendas econômicas positivas, que inibam as práticas imediatistas e clientelistas. Uma proposta evolutiva para o desenvolvimento local/regional, como sugere o documento *Lidera Rio (2009)*²⁷, não contempla necessariamente um modelo, mas requisitos que devem ser corretamente interpretados, e aplicados na medida do possível, tais como:

- Incorporação da idéia de desenvolvimento sustentável;
- Solidariedade territorial – Organização coletiva como estratégia de desenvolvimento (parcerias e consórcios);
- Pactos sólidos e com atores representativos;
- Estruturas de governança capacitadas para negociar conflitos e consensos;
- Integração com aspectos sociais, políticos e territoriais das políticas públicas;

²⁷ “Lidera Rio” é um projeto do Sebrae, com o objetivo de capacitar e estimular os municípios fluminenses para a adoção de programas e políticas em diversas áreas afetas ao desenvolvimento sócio-econômico, que requeiram a participação dos gestores públicos e das representações da sociedade civil no local.

- Organização de cada localidade em detrimento de disputas por vantagens competitivas.

3.7 As particularidades das Agências Estaduais de Fomento

Uma política pública constitui um conjunto de ações que associam, ao mesmo tempo, meios e fins, implicando escolhas com o intuito de elevar a eficiência no uso dos recursos, promover e priorizar mudanças sociais. No caso da política de fomento, a criação das agências estaduais de fomento (AEF) buscou atender a múltiplas funcionalidades.

As AEF não são órgãos reguladores, mas as estratégias focadas no desenvolvimento econômico e social são particularmente interessantes, na medida em que, por serem sistemas abertos, interagem com os diversos sistemas externos, como o mercado, a sociedade, clientes, indivíduos, agentes repassadores de recursos, entre outros. É dessa configuração que resultam os elementos essenciais para a modelagem das Agências, segundo as estratégias definidas pelo seu controlador (Estado), e que vão ditar a estrutura interna de funcionamento, em nível de estrutura física, tecnológica, de fluxo de informações e sistema de gestão (planejamento, execução e controle).

Essas agências tiveram sua origem na Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.574 de 17/12/98, e, posteriormente, na Resolução nº 2.828, de 30/03/2001. São constituídas como sociedades anônimas de capital fechado, sob a égide da Lei 6.404/76 e seus desdobramentos, inclusive quanto ao objetivo lucro. Integram o Sistema Financeiro Nacional, embora não sejam instituições financeiras, nem tampouco se enquadrem no gênero “bancos de qualquer espécie”, conforme estabelecido no art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 105/01. E, como órgãos da administração pública, sujeitam-se aos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade, da publicidade e da eficiência.

Vieram a reboque do programa de redução da presença do setor público na atividade bancária, instituído pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/96.

A partir da edição dessa Medida Provisória, os estados brasileiros obtiveram as condições ideais de financiamento para o saneamento de suas instituições, a essa altura, combatidas em grande parte por um processo crescente de degradação econômico-financeira. Na maioria dos casos, esse processo se originou na década de 80, tendo como agravantes as restrições impostas pelos sucessivos planos econômicos, pela redução das taxas de juros e pelo fim da correção monetária, custos incompatíveis com a atividade, além de malsucedida gestão de créditos. Os efeitos dessa crise, que se estendeu aos anos 1990, foram determinantes para a extinção dos bancos estaduais. Os

únicos bancos “puros” – exclusivos – de desenvolvimento que restaram foram o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Mas a Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.828 e os dispositivos que concederam o diploma legal às agências de fomento impuseram condições e limitações normativas que traduziam o receio de que, no futuro, essas instituições se inviabilizassem pelos mesmos equívocos cometidos por instituições precessoras.

A transformação dos bancos de desenvolvimento em agências de fomento ocorreu em um período no qual a economia brasileira passava por uma conjuntura desfavorável, com baixa taxa de crescimento média anual do PIB e a necessidade de assegurar o sucesso do Plano Real. Naquele cenário, exigia-se dos governos estaduais o ajuste de suas contas, como condição para renegociação da dívida pública acumulada até então. Para tanto, os governos estaduais, na falta de uma alternativa preferível, optaram por aderir à política de equilíbrio monetário e fiscal do governo federal, na qual um dos elementos centrais era a redução dos sistemas financeiros subnacionais.²⁸

A nenhuma unidade da federação foi negado o direito de continuar tendo um banco, desde que viesse a atuar em condições de mercado, capacitada a submeter-se às regras competitivas, disputando espaço com a iniciativa privada. Para esses estados, o financiamento do ajuste se restringiu a 50% do montante necessário, cabendo ao controlador, o aporte complementar. Aqueles estados que optaram pela retirada do sistema por meio da privatização ou, até mesmo, pela extinção de suas instituições, obtiveram do Tesouro Nacional o financiamento dos recursos necessários ao ajustamento prévio dessas entidades, julgados imprescindíveis para a privatização, extinção ou mesmo, transformação em instituição não financeira.

Aos estados que se retiraram efetivamente da atividade bancária, foi permitida uma única concessão: a criação de um órgão, com características especiais e atuação limitada, visando não só a tradicional intermediação financeira voltada para concessão de créditos de médio e de longo prazo.

Surgiram, então, as agências de fomento, tendo como objeto social o financiamento de capital fixo e de giro, associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede. São subordinadas à supervisão e fiscalização do Banco Central do Brasil, somente podendo funcionar segundo autorização deste, e somente podendo praticar operações com recursos próprios e de repasses originários de: fundos constitucionais, recursos orçamentários, organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento. É permitida a prestação de

²⁸ Cf PETITINGA, Luiz Alberto. *Dez anos de fomento*, In Revista Rumos, nº 259, p. 13. Rio de Janeiro, Setembro/Outubro de 2011.

garantias, a utilização da alienação fiduciária em garantia e de cédulas de crédito industrial e comercial, e a cobrança de encargos nos moldes praticados pelas instituições financeiras, e facultada a atuação como prestador de serviços de consultoria, agente financeiro e administrador de fundos de desenvolvimento, desde que sem a assunção de riscos.

Em resumo, a própria definição legal estipula as quatro operações básicas das agências de fomento: Concessão de financiamentos de médio e longo prazo para capital fixo e de giro; Captação de recursos para repasse; Administração de fundos constitucionais; Prestação de serviços de consultoria.

Em alguns estados, as agências apareceram como algo totalmente novo, sem qualquer vínculo com instituições anteriores, e em outros sucederam instituições que já atuavam no mercado.

Na **Bahia**, a Agência de Fomento (Desenbahia) sucedeu o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco) e hoje opera majoritariamente com o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese). No **Rio Grande do Sul**, a Agência de Desenvolvimento aproveitou a base institucional da Caixa Econômica Estadual, que recebeu a carteira de desenvolvimento do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), e o corpo técnico que a administrava²⁹. Mecanismo semelhante foi utilizado em **Santa Catarina**, onde a agência de fomento de foi constituída com ativos e corpo técnico do Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina (Badesc), que ficou então extinto³⁰.

Por sucederem instituições financeiras atuantes, as agências do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina nasceram grandes, com carteiras respectivamente da ordem de R\$ 350 e 700 milhões. O fundo de liquidez exigido na normatização das agências de fomento também ficou constituído com recursos da União, emprestados aos estados, e integralizados no capital das agências.

Já a Agência de Fomento do **Paraná** herdou a carteira de desenvolvimento do Banestado, de aproximadamente R\$ 130 milhões, e foi constituída sobre a base institucional da Companhia de Desenvolvimento Industrial (CDI), que naquele Estado nunca chegou a ser, de fato, operada.

Os acordos com a União, no caso baiano e dos três estados do Sul, ensejaram recursos para a informatização e para a capacitação do corpo técnico das agências, que passaram a contar com mais de uma centena de empregados em suas estruturas.

²⁹ As negociações do governo gaúcho com a União ensejaram a transferência para a nova agência apenas da parte “boa” da carteira de desenvolvimento do Banrisul, remanescendo a parte pouco líquida na instituição bancária. Nessa operação, seu valor foi contabilizado a zero, com recursos do Banco Central em condições especiais de crédito para saldar as obrigações junto a terceiros decorrentes das mesmas.

³⁰ A diferença é que a parte “podre” da carteira também foi para a Agência de Fomento de Santa Catarina, que, a exemplo do Banrisul, passa a lucrar com qualquer crédito porventura restituído, uma vez que estes ativos também ficaram cobertos no acordo do Estado com a União.

Constituídas quase todas entre os anos de 1999 e 2001, outras agências estaduais de fomento se somaram às iniciais, nos estados do Amapá (AFAP), Alagoas (AFAL), Goiás (Goiásfomento), Tocantins (Fomento), Mato Grosso (MT Fomento) e Rio de Janeiro (InvesteRio). Passaram a integrar o Sistema Nacional de Fomento, em conjunto com o Banco do Brasil, BNDES, Caixa, Finep, Sebrae, BNB, e Bancos Estaduais, sendo também associadas à Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE).

No Quadro 5, a seguir, verifica-se que, nas distintas regiões, em função das características estaduais, há pequenas variações em suas áreas de atuação. Já a liberação de recursos³¹ demonstra algumas diferenças acentuadas entre os volumes de operações (em milhões), devido ao porte e aos respectivos tempos de operação e capitalização. Assim é que se registram, no ano de 2013, desembolsos totais que vão desde R\$ 6 milhões nas Agências de Tocantins e de Alagoas até R\$ 420 milhões na Bahia, e R\$ 378 milhões em Santa Catarina (Badesc). A AgeRio financiou em 2013 um total de R\$ 56 milhões.

| Quadro 5 – Perfil das Agências Estaduais de Fomento (Amostra) | |
|--|---|
| Agência /Estado | Prioridades e inovações em linhas de crédito |
| Agefepe (Pernambuco) | Microcrédito para jovens em primeiros empreendimentos. Atividades do “Pernambuco Criativo”, de incentivo à cadeia têxtil e de confecções. Operação-Programa Governo Cliente, para financiar os fornecedores do governo do estado. |
| Agência de Fomento Paulista / Nossa Caixa Desenvolvimento (S. Paulo) | Linhas de crédito prioritárias para PME’s paulistas, franquias e para iniciativas que promovam ciência, tecnologia e inovação, com financiamentos para máquinas e equipamentos, projetos de investimentos e capital de giro. Cerca de 80% dos créditos tem como destino empresas de cidades do interior paulista. As exigências para os clientes potenciais são o CNPJ, Razão Social e balanço atualizado, para análise de capacidade de endividamento. Para as empresas de menor porte, que não levantam balanço, a agência aceita registros contábeis para o estabelecimento do limite de crédito ³² . |
| AGN (Rio Grande do Norte) | Possui como base a Central do Investidor, que a AGN mantém em articulação com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico. Opera atualmente com as linhas do Fundo Constitucional do Desenvolvimento do Nordeste (FNE), na modalidade “repasso”, direcionadas para micro e pequenos empreendedores ³³ . |
| Goiás Fomento (Goiás) | Programa “Meu primeiro escritório”, para instalação de escritório-empresa de advocacia, com juros de 0,5% ao mês para jovens advogados filiados à OAB. |
| Afap (Amapá) | Amapá Solidário, para empreendedores informais, individuais, microempresas e profissionais liberais. Renovação da frota de táxi e mototáxi. Afap Construir. Afap Indústria (panificação). Afap Empreendedores Culturais e Afap Transporte (vans e caminhões de pequeno porte) ³⁴ . |
| Afeam (Amazonas) | MPE’s do setor primário. Instrumentos e equipamentos para estudantes do curso superior de odontologia, de qualquer instituição pública ou particular legalmente instalada no estado. |

³¹ SOARES, E. e SARAIVA, A. Desembolso das agências estaduais de desenvolvimento cresce 69% em 2 anos. *Jornal Valor*, 22/04/14, p. A4.

³² GOMES, Reinaldo. *Progresso para São Paulo*. Revista Rumos, Nº 255, p. 24.

³³ Revista Rumos, nº 259.

³⁴ SCHETTINO, Thais. *Desenvolvimento com a floresta em pé*. Revista Rumos, Nº 269, p. 6.

| | |
|---|---|
| CaixaRS (Rio Grande do Sul) | Agrofomento. Indústria (grandes empresas âncoras). Municípios (qualificação dos serviços públicos e infraestrutura básica e produtiva), MPE's e empreendedores individuais. |
| <i>Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir de visitas aos sites das AEF e divulgação na mídia impressa. Amostra definida pelo critério do autor, contemplando 7 agências de diferentes portes e em distintas regiões do país.</i> | |

Atualmente, todas as agências são regulamentadas pela Resolução 3.757, de julho de 2009, que, somente oito anos após a Resolução 2828/2001, veio ampliar o seu espectro de atuação, com a permissão de realizar um leque maior de operações. Petitinga (2011) pondera que:

Passados dez anos, está claro que a opção ofertada pelo governo federal às unidades estaduais estava lastreada muito mais na convicção de que essas instituições, muito limitadas e com campo de atuação pouco claro, não afetariam a política monetária nacional, do que assentada numa suposição generosa de que as novas agências poderiam, de fato, exercer importante papel no financiamento das micro e pequenas empresas. (PETITINGA, 2011, p. 13).

Mas, por outro lado, esse dirigente da Desenhavia reconhece que tanto as condições da economia brasileira quanto as convicções do governo federal modificaram-se ao longo dessa década, permitindo que as agências de fomento se consolidassem como uma instituição financeira relevante para o desenvolvimento social e econômico brasileiro. As vedações mais importantes para a sua atuação dizem respeito ao acesso às linhas de assistência financeira do Banco Central; acesso à conta de Reservas Bancárias no Banco Central; captação de recursos junto ao público; e contratação de depósitos interfinanceiros, tanto como depositante como depositário.

Os avanços até hoje não foram suficientes para a pretendida desenvoltura das AEF, e o superintendente da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), Marco Antônio Lima, defende mudanças na regulação para que as agências possam ampliar sua capitalização, indo a mercado com operações com letras financeiras, subscrição de debêntures, ou até buscando recursos no exterior. Lima considera que o sistema, da forma como funciona hoje, está “esgotado”, e afirma ser necessário um novo marco legal para que as agências não fiquem ao humor dos governos estaduais.³⁵

As amarras do Banco Central seguem fundamentalmente as resoluções do Conselho Monetário Nacional, visando monitorar e minimizar os riscos que, de acordo com definições do Comitê de Basiléia, podem ser sintetizados nas seguintes categorias³⁶:

³⁵ Artigo completo no Jornal Valor, 22/04/14, p. A4.

³⁶ RIBEIRO, Paulo Antonio. Agências de Fomento – Ambientes Institucional, Legal e Operacional. Adaptado de dissertação intitulada “Uma Proposta Conceitual para Mensuração e Gestão do Resultado Econômico da Agencia de Fomento do Estado da Bahia”. Mestrado Profissional em Administração da UFBA, 2004.

Riscos de crédito compreendem a possibilidade de ocorrência de perda financeira decorrente da incapacidade de uma contraparte cumprir cláusulas contratadas. Aplica-se a empréstimos, mas também a outras exposições *on* e *off-balance-sheet*, tais como garantias, aceites e investimentos em valores mobiliários. Devem ser geridos com o objetivo de minimizar os impactos provindos das faltas de pagamento dos financiamentos concedidos, tendo como principal foco de atenção a qualidade do projeto a ser financiado. Incluem fatores como oportunidade, conexão com os planos de desenvolvimento do governo, capacidade tecnológica, geração futura de caixa, reflexos na geração de renda e emprego. Envolve a capacidade empresarial dos acionistas e principais executivos, garantias adequadas, evitar a concentração de créditos em um mesmo cliente e grupos econômicos, e acompanhar ativamente, não só o empreendimento, mas também o ambiente econômico e social no qual ele está inserido.

Riscos operacionais referem-se à possibilidade de surgimento de perdas financeiras em decorrência de erros, fraudes ou falhas no desempenho. Incluem-se o descumprimento de normas legais, falhas dos sistemas de tecnologia da informação, condução dos negócios de forma aética ou arriscada pelos componentes do staff da agência e outros eventos, tais como incêndios ou outros desastres. E **riscos de mercado** compreendem a possibilidade de perdas financeiras advindas de movimentos adversos nas taxas de juros e nos preços de mercado, afetando as posições de ativos e passivos mantidos pela instituição.

Outros riscos, com menor grau de influência sobre os negócios das agências, mas não menos importantes, também devem merecer acompanhamento contínuo, entre eles: o risco sistêmico, que diz respeito às transações em outras moedas; o de liquidez, que está relacionado com a capacidade da instituição de saldar seus compromissos; e o de imagem ou reputação, referente à credibilidade da agência no mercado.

Enfim, o ambiente operacional das agências de fomento é pontuado por desafios, cabendo aos seus gestores e colaboradores, cuidar para que esta multiplicidade intrincada de variáveis possa ser adequadamente monitorada e colocada a serviço da otimização dos recursos, objetivando o cumprimento de sua missão institucional.

Um banco privado deve analisar se determinado segmento que se deseja “bancarizar” realmente trará rentabilidade, qual a inadimplência que o setor apresentará, quanto vai gastar para fazer a distribuição de seus produtos, se os produtos são bons ou não. Para o banco público, além de ter que garantir linhas de crédito para classes menos favorecidas, seus produtos precisam contemplar estratégias que resultem em perspectivas de desenvolvimento sócio-econômico. Um problema primordial é definir que setores ou localidades, fomentados

em que condições, e com que intensidade e sustentabilidade, trazem respostas adequadas quanto às expectativas de desenvolvimento.

Para as agências de fomento, o desafio que se impõe aos seus gestores é o de conjugar, harmonicamente, a missão institucional de desenvolvimento econômico e social com a sustentabilidade empresarial de cada instituição, ou seja, mitigar os efeitos nocivos e coordenar as instituições envolvidas em um aproveitamento positivo de suas potencialidades. As agências de fomento não podem deixar de ousar, por exemplo, no apoio a empreendimentos inovadores, que carregam maior risco de crédito do que empreendimentos tradicionais já dominados tecnologicamente.

À guisa de conclusão, este capítulo destaca a importância das instituições para a redução dos custos de transação, e, no que diz respeito às políticas públicas, para a redução de falhas de mercado. Tendo em vista que a dinâmica do desenvolvimento econômico nas sociedades industriais modernas se processa através de estruturas de governança, o Estado eficaz é o que direciona seus níveis organizacionais para a correção dessas falhas, sendo capaz de evitar capturas oportunistas e garantir eficácia aos processos. Na sua função de facilitador da operação do mercado, compete ao Estado aumentar o número de transações a custo baixo, diminuindo os oportunismos e os riscos morais, fazendo conhecer as sanções por violação das regras, e assegurado o direito ativo à propriedade.

As Agências Estaduais de Fomento foram criadas para ser um importante braço operacional nessa estrutura, cabendo a elas constituir corpo técnico suficientemente qualificado para desenvolver fórmulas de financiamento engenhosas e de maior complexidade, adequadas a projetos industriais, e também assegurar a simplicidade e a transparência de mecanismos para os pequenos negócios. Outra preocupação é que o próprio crédito subsidiado a determinadas unidades, setores ou regiões seja bem calibrado, de forma que não acarrete desequilíbrios com relação a outros municípios, ou empresas concorrentes, que não estejam incentivadas.

4 O RIO DE JANEIRO E SUA ESTRUTURA DE APOIO ÀS EMPRESAS

No final das contas, o valor de um Estado é o valor dos indivíduos que o compõem.

(John Stuart Mill)

Este capítulo apresenta uma visão ampla das características da economia fluminense, suas vertentes de crescimento mais recentes e as potencialidades identificadas como alvo para as políticas públicas de desenvolvimento.

Discorre sobre o alcance de ação dos principais órgãos que compõem a estrutura estadual de fomento no Rio de Janeiro, observando suas vinculações institucionais e suas orientações estratégicas. Destacam-se nesse contexto, as motivações para o surgimento da Investe Rio e sua evolução, quanto às finanças da empresa, os principais produtos, e a recente mudança organizacional.

4.1 O Rio de Janeiro, seus vetores e seus valores

Assim como cada indivíduo, os grupamentos sociais / organizacionais e os territórios guardam diferenças sensíveis e evidentes. Em um cenário globalizado, porém crescentemente entrelaçado às peculiaridades de cada local, a singularidade dos novos desenhos organizacionais requer práticas adequadas à realidade de cada região. Cada país ou estado, e suas organizações, respondem de modo singular diante das conjunturas macroeconômicas e das alternâncias de suas capacidades produtivas e comerciais.

O Estado do Rio de Janeiro compreende 92 municípios, inclusive a capital, abrangendo uma área de 43.766 Km², equivalente a apenas 0,5 % do território brasileiro. Para fins de planejamento geral, é mais comumente considerada a divisão desses municípios em oito regiões, quais sejam: Metropolitana, da Costa Verde, do Médio-Paraíba, Centro-Sul Fluminense, Serrana, das Baixadas Litorâneas, Norte Fluminense e Noroeste Fluminense. Outras divisões podem ser adotadas, sendo que o Sebrae-RJ considera um total de 10 regiões, enquanto órgãos ambientais, por exemplo, estabelecem a divisão em função das bacias hidrográficas.

Em contraste com a reduzida extensão territorial, é o segundo estado mais rico da federação, concentrando 11,3% do PIB nacional, em um total de R\$ 343 bilhões³⁷. Desempenha papel de destaque por sua posição geoeconômica na região sudeste, a chamada Rótula Logística Nacional, que detêm 67% do PIB brasileiro num raio de 500 km a partir da capital do Rio de Janeiro. De acordo com o IBGE, no ano de 2010 o Estado possuía uma população de 15,9 milhões de habitantes, sendo o 3º mais populoso do país, com 8,39% do total. Em termos de uso e ocupação do solo, 96,71% vivem em áreas urbanas, e a Região Metropolitana, com 11,8 milhões de habitantes, concentra cerca de três quartos da população do Estado (6,3 milhões na capital).

O Rio de Janeiro acompanhou o processo industrial do Brasil nos anos 1950, e permaneceu como capital nacional até 1960. As décadas seguintes a essa ruptura na trajetória para o novo estado foram marcadas pelo declínio da produção industrial da Região Metropolitana, da produção agrícola no interior, e pela transferência do setor financeiro da cidade do Rio de Janeiro para São Paulo.

Hasenclever, Paranhos e Torres (2012) atribuem à mudança da capital para Brasília o atraso na definição de uma nova estratégia de retomada do crescimento da metrópole, que por sua vez irá subtrair a prevalência de serviços mais dinâmicos e associados ao desenvolvimento industrial, concentrando-se mais na prestação de serviços às famílias, e favorecer a maior importância do comércio varejista sobre o atacadista, ocasionando perda do dinamismo relativo da economia fluminense.

A maior turbulência recente nos aspectos econômico e político se seguiu à pouco planejada fusão dos antigos Estado da Guanabara e do Rio de Janeiro. A unidade federativa resultante teve em sua administração sucessivos governos de oposição ao poder central no país, e sofreu com as crises nos anos 1980, resultado, em parte, do baixo dinamismo apresentado pela indústria fluminense em geral, com perfil caracterizado pela concentração de setores de bens intermediários. Esses atuavam de modo complementar à estrutura produtiva nacional e, por conseguinte, sofreram o impacto direto da retração de demanda do mercado interno. Contribuiu também o baixo dinamismo das atividades terciárias, tendo em vista sua importância para a estrutura urbana metropolitana regional, responsável por grande parte da renda e do emprego estaduais.

³⁷ Fonte: www.ibge.gov.br (Visita em 30/07/2011) e folder institucional da Sedeis.

Nesse período, o Rio de Janeiro chegou a perder para Minas Gerais a vice-liderança da participação relativa no PIB nacional, dando origem ao “esvaziamento econômico”, termo que caracterizou o declínio relativo da economia fluminense no panorama nacional.

Os desequilíbrios históricos não contribuíram para que, a exemplo de São Paulo e Minas Gerais, o Estado do Rio de Janeiro pudesse desenvolver pólos dinâmicos para além da sua Região Metropolitana. Os principais segmentos de complexos econômicos que se internalizaram na estrutura industrial estadual foram a Metal-Mecânica (Siderurgia e Material de Transporte), e o Químico-Farmacêutico. No primeiro caso, embora a existência da tradicional Companhia Siderúrgica Nacional tenha sido de destacada importância para a dinamização do parque industrial na Região do Médio Paraíba, essa atividade acabou perdendo parte do seu poder aglutinador com a privatização da siderúrgica e a transferência para São Paulo do seu setor de compras.

Não obstante, é no decorrer de meados da década de 1980 que se verifica um dinamismo do produto interno interiorano coincidente com a expansão da produção petrolífera da bacia de Campos. É o começo do estabelecimento de um nítido padrão de acumulação da economia fluminense: a contínua expansão da indústria extrativa na composição do PIB estadual. Embora a participação da indústria fluminense, na indústria nacional, tenha se mantido praticamente inalterada entre 1980-85, deve-se assinalar a ocorrência de mudanças significativas nas trajetórias de crescimento de suas duas classes, ou seja, a indústria extrativa e a de transformação.

Enquanto na primeira metade da década a importância relativa da indústria de transformação reduziu-se (de 10,1% para 9,5%), o percentual referente à indústria extrativa sofreu forte expansão, saltando de 1,4% para 13,3%. No intervalo 1985-90, a indústria de transformação foi beneficiada pelos momentos de recuperação da atividade econômica nacional e sua taxa de participação se elevou para 10,2%. No mesmo sentido, contudo em velocidade muito maior, a indústria extrativa aumentou sua participação para 48,5%. (SILVA, 2012, p.60).

Uma reação mais contundente ocorre quando se exacerba a disputa fiscal pelas fábricas montadoras de veículos automotivos, na década de 1990. O governo estadual adotou ações mais agressivas, permitindo a atração das plantas da Volkswagen e da Peugeot-Citroen para os municípios de Resende e Porto Real, que minimizaram, em parte, a aparente estagnação naquela região.

Ao final daquela década, assiste-se a um processo no dinamismo econômico do Rio tido como “retomada”, “inflexão econômica”, “inversão de trajetória” etc., que, entretanto, repousa, essencialmente, sobre um setor – o petróleo. Natal (2004) considera que a economia

fluminense de fato vivenciou positiva inflexão econômica a partir dos meados dos anos 1990, observando, contudo, seu comportamento errático, extremamente dependente das rendas provenientes do setor petróleo, com diminuição da participação do seu setor terciário e com a consagração dos municípios diretamente impactados pelos *royalties* do petróleo, notadamente os da Região Norte e os das Baixadas Litorâneas.

O autor entende que nessas regiões instaurou-se uma espécie de desenvolvimento regional restrito e não ancorado no que se poderia denominar de uma efetiva política de desenvolvimento regional. Conclui que a questão mais importante a ser discutida é:

(...) o alcance temporal de uma dinamização econômica centrada em um setor carro-chefe como o do petróleo, e se esses recursos estão sendo empregados de modo a garantir alguma sustentação às várias economias municipais e regionais quando a fonte de recursos em questão se esgotar e/ou quando ela vier a ser legalmente cancelada (NATAL, 2004, p.89).

Outros autores sequer concordam com a inflexão positiva, como Sobral (2013) que aponta, inclusive, para um processo de desindustrialização, que deriva da estreita relação da economia fluminense com a problemática nacional. Para o autor, a indústria de transformação nunca liderou a expansão econômica estadual, ficando dependente dos rebatimentos do desenvolvimento do país.

Piquet (2007) assinala que, desde a década de 1990, a indústria fluminense experimentaria trajetórias antagônicas de expansão, vivenciando, por um lado, a acelerada expansão da indústria extrativa mineral, e por outro, sofrendo os efeitos oriundos do fraco desempenho da indústria manufatureira. Embora considere a importância da extrativa mineral para a geração de renda e estruturação de mercados locais, o autor pondera que ela difere diametralmente da indústria de transformação, no que diz respeito aos critérios de localização do investimento, tendo em vista a “rigidez” locacional inerente à produção mineral. E observa que a ponta da cadeia da indústria de petróleo (à jusante), onde se concentram as maiores possibilidades de diversificação e encadeamento com outros setores, ao contrário da etapa *upstream*, tem fraca expressão no Rio de Janeiro. Silva (2012) acrescenta que:

a compreensão das disparidades regionais fluminenses passa imperiosamente pela observação do papel da indústria como setor estruturante da renda e do emprego estadual. (...) a expansão da produção extrativa não vem se traduzindo, de modo linear, em desenvolvimento das regiões produtoras, ainda que essas estejam experimentando algumas importantes transformações sociais e econômicas. (SILVA, 2012, p. 117-118).

O prof. Mauro Osório, prefaciando obra de Sobral (2013) que será destacada na próxima seção, salienta a perda de participação da economia fluminense no cenário brasileiro nas últimas décadas, chamando atenção para o conceito da estrutura “oca”.

Entre 1985 e 2011, o estado do Rio de Janeiro, que apresentava, entre as unidades federativas, a segunda posição em termos de empregos formais na indústria de transformação, passa a apresentar a sexta posição, sendo ultrapassado pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Nesse período, em termos do número de empregos formais no total das atividades econômicas, o Rio também perde a segunda posição para Minas Gerais. Na mesma direção, o estado do Rio perde para Minas Gerais, em 2004, a segunda posição em termos de receita de ICMS, por sua rarefeita base de arrecadação, fruto de uma estrutura produtiva basicamente “oca”. (OSORIO, 2013, p.14).

Assim é que o ingresso no novo milênio observa a estrutura econômica fluminense com o indiscutível protagonismo do setor de óleo e gás, e ancorada no consumo intermediário, com uma retomada da base industrial característica do século XX – indústria naval, aço, petróleo – aliada a centros de tecnologia avançada e serviços de ponta, característicos dos fluxos industriais do século XXI.

A seguir são apresentadas diferentes óticas – e fontes - para revelar um mesmo fenômeno. A Tabela 4 demonstra a evolução dos setores da economia fluminense em relação ao PIB do país, sem variação significativa no total do estado, mas já com notável variação da indústria extrativa. E, pela Tabela 5 observa-se internamente o crescimento da participação da extrativa no Valor Adicionado, ao longo dos anos, o que permite “puxar” o acréscimo no total da indústria, ao passo em que declinam relativamente as participações do setor de Serviços e da Agropecuária.

Tabela 4 – Participação (%) do Rio de Janeiro no PIB nacional

| Setores | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Economia fluminense (Total) | 11,20 | 11,60 | 11,30 | 11,20 |
| Serviços | 13,40 | 13,10 | 12,10 | 11,60 |
| Agropecuária | 1,60 | 1,40 | 1,00 | 0,80 |
| Indústria | 8,00 | 10,10 | 11,70 | 12,70 |
| • de transformação | 5,90 | 6,60 | 6,40 | 6,70 |
| • extrativa | 17,10 | 41,90 | 55,30 | 53,50 |

Fonte: SILVA, Robson Dias. Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, pp. 186-191.

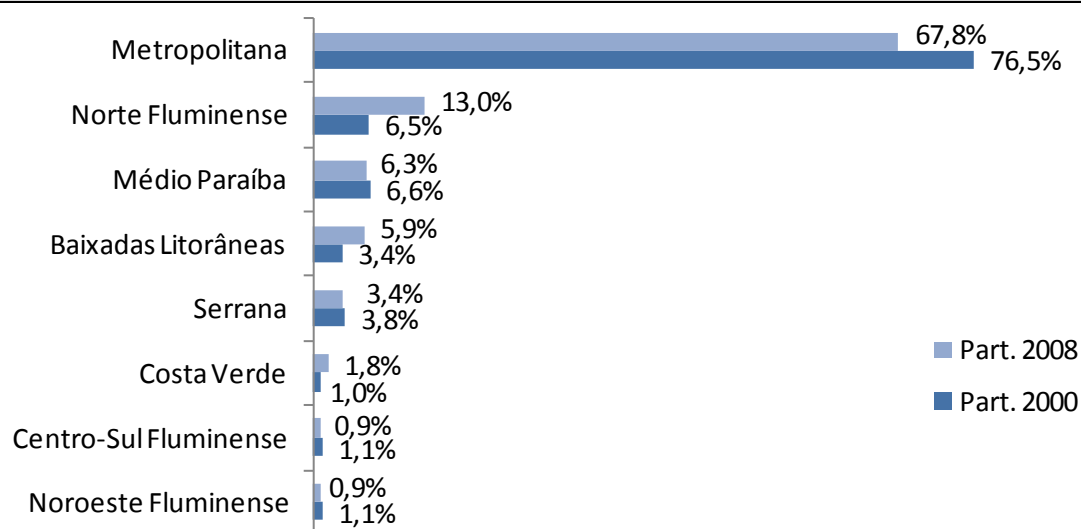
Tabela 5 – Participação (%) das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preço básico

| Setores | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 | 2011 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Economia fluminense (Total) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Serviços | 79,64 | 75,29 | 69,28 | 68,01 | 69,18 |
| Agropecuária | 0,81 | 0,66 | 0,51 | 0,44 | 0,43 |
| Indústria | 19,55 | 24,05 | 30,20 | 31,56 | 30,39 |
| • de transformação | 3,80 | 3,76 | 10,24 | 3,87 | 7,37 |
| • extrativa | 1,25 | 5,74 | 12,03 | 15,40 | 14,49 |

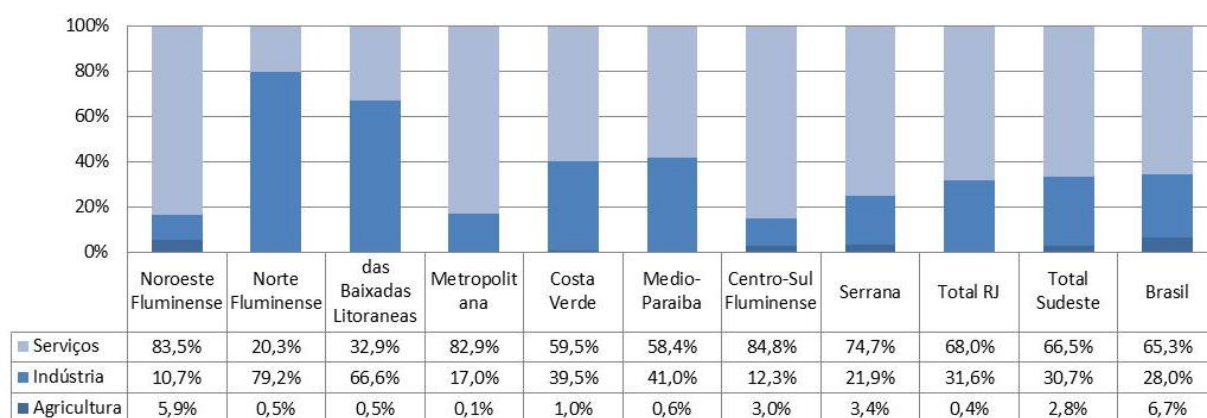
Fonte: Elaboração do autor, com base em Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ.

Na distribuição por regiões de planejamento, as Figuras 1 e 2 a seguir, mostram a liderança da Região Metropolitana (67,8% do PIB estadual), enquanto as regiões Centro-Sul e Noroeste Fluminense tiveram a menor participação, com 0,9% cada uma. No entanto, na evolução do PIB de 2000 para 2008, já se verifica um decréscimo relativo da Metropolitana e o expressivo aumento da participação das Regiões Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas. A participação da indústria sobressai nas Regiões Norte (79,2%), e nas Baixadas Litorâneas (66,6%), sendo os serviços predominantes nas regiões Centro-Sul, Noroeste e Metropolitana.

Figura 1 – Participação das Regiões Administrativas do RJ no PIB Estadual



Fonte: Governo do Estado do RJ & LOGIT Eng^a. Consultiva (2011)

Figura 2 – Representatividade das atividades econômicas nos PIBs regionais do RJ em 2008

Fonte: Governo do Estado do RJ & LOGIT Eng^a. Consultiva (2011)

Analisando o PIB per capita por região de planejamento, observa-se na Tabela 6 o crescimento no período 2000-2008 e os valores em 2010, onde se destaca a região Norte Fluminense. Os três municípios fluminenses que lideram a lista são Porto Real, pelas empresas multinacionais da cadeia automotiva, Quissamã e São João da Barra, ambos com riqueza proveniente do setor de petróleo e gás.

Tabela 6 – Estado do Rio de Janeiro: PIB per capita por Regiões, taxa de crescimento (2000-2008) e valores de 2010

| Regiões | Crescimento Anual do PIB per capita (2000-2008) (%) | Valores em 2010 (R\$) |
|-----------------------|---|-----------------------|
| Norte Fluminense | 16,6 | 55.760 |
| Baixas Litorâneas | 9,6 | 26.395 |
| Costa Verde | 4,1 | 26.006 |
| Médio Paraíba | 2,2 | 24.398 |
| Serrana | 1,5 | 14.187 |
| Metropolitana | 1,3 | 19.762 |
| Noroeste Fluminense | 0,4 | 9.794 |
| Centro-Sul Fluminense | 0,2 | 11.664 |
| | Média | 23.496 |

Fonte: Elaboração do autor, a partir de Governo do Estado do RJ & LOGIT Eng^a. Consultiva (2011)

A Tabela 7 mostra a variação do número de empregos formais por Região, com destaque para os setores de indústria de transformação e serviços, no período 2000 a 2012, e a disposição regional da população em situação de extrema pobreza³⁸, em 2010.

| Tabela 7 – Estado do Rio de Janeiro: Variação do número de empregos formais (2000-2012) e Pobreza extrema, por Regiões (2010) | | | | | |
|--|---|--------------|----------|--|-----|
| Regiões | Variação dos empregos formais entre 2000 e 2012 * (%) | | | Pessoas em situação de extrema pobreza ** (2010) | |
| | Total | Ind. Transf. | Serviços | | % |
| Norte Fluminense | 163,5 | 172,8 | 131,1 | 21.804 | 2,7 |
| Baixadas Litorâneas | 164,8 | 106,4 | 172,1 | 16.706 | 2,1 |
| Costa Verde | 156,8 | 811,8 | 93,5 | 3.984 | 1,4 |
| Médio Paraíba | 59,6 | 71,2 | 64,7 | 12.341 | 1,6 |
| Serrana | 46,7 | 60,0 | 37,6 | 11.241 | 1,5 |
| Metropolitana | 57,2 | 39,8 | 56,6 | 178.343 | 1,7 |
| Noroeste Fluminense | 68,3 | 86,3 | 73,9 | 7.032 | 2,3 |
| Centro-Sul Fluminense | 78,3 | 94,2 | 79,0 | 5.690 | 2,2 |

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da () RAIS/MTE, que considera, além da Indústria de transformação e dos Serviços, as seguintes categorias: Agropecuária, Indústria extrativa mineral, Construção civil, Comércio e Administração pública, e (**) IBGE, Censo Demográfico 2010.*

Urani (2008, p.94) traça um panorama das vertentes do desenvolvimento do Rio a partir de sua vocação metropolitana. Aponta como a metrópole do Rio de Janeiro foi sedimentada com base na expansão da indústria fluminense (curtumes, confecções, bebidas, sapatos) em meados do século XX – “e não o fato de termos sido capital”. Observa como a realocação desse parque industrial (não necessariamente uma “desindustrialização”) ocasionou o processo de favelização e decréscimo da qualidade de vida nos subúrbios da capital e nos municípios periféricos da região metropolitana do Rio de Janeiro, que classifica como “cemitérios industriais em vias de putrefação”. Somam-se à questão industrial as transferências da capital e do setor financeiro, além dos processos de privatização, constituindo um conjunto de elementos que constituíram uma sensível perda de identidade.

Por fim, para demonstrar a participação dos estabelecimentos de pequeno porte na estrutura industrial fluminense, pode-se observar, na Tabela 8, que duas terças partes dos estabelecimentos industriais (Extrativa, Transformação, Utilidade Pública e Construção Civil)

³⁸ Pessoas na população com rendimento mensal total domiciliar per capita nominal inferior a R\$ 100,00.

tem menos de 10 empregados; com mais de dez e menos de 50 empregados estão 25%, que somados ao percentual anterior compõem quase 92% do total, sendo os 8% restantes com mais de 50 empregados.

A indústria de transformação tem 48% estabelecimentos com menos de 5 empregados e 45% com mais de 5 e menos de 50, totalizando 93% com menos de 50 empregados. Por gênero, a Indústria Têxtil é a que tem maior número de empregados, 4.644 (16% total da indústria), seguida pela Indústria de Produtos Alimentícios com 3.127 (10% do total). A Construção Civil tem 51% com menos de cinco empregados e 39% entre cinco e cinquenta empregados e 90% com menos de cinquenta. O número de empregados das Indústrias de Extração e Serviços Industriais de Utilidade Pública é bem inferior, respectivamente 667 (2% do total) e 529 (menor de 2% do total).

| Tabela 8 – Estado do Rio de Janeiro: Estabelecimentos industriais, por tamanho, segundo as classes e gêneros (1992-2011) | | | | | | | | | | | |
|---|--------|--|--------|-------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| Classes e Gêneros | Total | Estabelecimentos Industriais por Tamanho | | | | | | | | | |
| | | (número de empregados) | | | | | | | | | |
| | | 0 | 1 a 4 | 5 a 9 | 10 a 19 | 20 a 49 | 50 a 99 | 100 a 249 | 250 a 499 | 500 a 999 | 1.000 ou mais |
| 1992 | 22.112 | 2.757 | 9.782 | 3.616 | 2.425 | 1.777 | 784 | 571 | 215 | 120 | 65 |
| 2011 | 29.271 | 2.871 | 11.358 | 5.316 | 4.054 | 3.278 | 1.168 | 736 | 276 | 118 | 96 |
| Extração de Minerais | 667 | 41 | 238 | 135 | 93 | 58 | 41 | 34 | 5 | 12 | 10 |
| Indústria de Transformação | 18.884 | 1.414 | 7.636 | 3.662 | 2.741 | 2.098 | 661 | 409 | 156 | 62 | 45 |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública | 529 | 28 | 150 | 101 | 71 | 85 | 39 | 30 | 11 | 4 | 10 |
| Construção Civil | 9.191 | 1.388 | 3.334 | 1.418 | 1.149 | 1.037 | 427 | 263 | 104 | 40 | 31 |

Fonte: Anuário Estatístico CEPERJ - 2012

4.2 Economia fluminense: Planos e ações estratégicas

Urani (2008) sugere que, após uma sequência de administrações que se caracterizaram por projetos pontuais, personalistas ou pouco planejados, o desenvolvimento econômico fluminense teria como orientação, no governo Sérgio Cabral, uma pauta claramente delineada.

Não parece ser bem assim. Os Planos Estratégicos na administração Sérgio Cabral, tanto o elaborado para o período 2007-2010, com o auxílio da consultora Macroplan, como o atual (2012-2031), traçam propósitos e metas muito genéricos, sem critérios de direcionamento. É preciso frisar que esse foco difuso não é prerrogativa dos citados planos estratégicos, nem tampouco de uma ou outra administração estadual. A grande maioria dos planos de governo peca por sua excessiva abrangência, o que, por outro lado, lhes confere a condição favorável de contemplarem um espectro variado de ações e programas, sem que fiquem excluídos, *a priori*, setores, regiões ou parcelas da população.

Esses dois Planos Estratégicos declaram que a promoção de investimentos é um esforço sistemático do governo para atrair e reter investimentos produtivos e maximizar a internacionalização de seus benefícios de maneira sustentável. A estratégia está apoiada na formação um “ambiente de negócios favorável” para os investidores.

A melhoria do ambiente de negócios é a meta síntese da política estadual de incentivo à atividade econômica privada. A política envolve desde a qualificação da gestão de agências que regulam e informam o mercado até os investimentos diretos em infraestrutura e transporte, passando pela aplicação direta de recursos públicos em parcerias com a iniciativa privada e pela concessão de incentivo tributário e crédito subsidiado (Plano Estratégico do Governo do Estado do Rio de Janeiro 2012 – 2031, p. 24).

No documento de 2012-2031, essa mesma abrangência se reflete quanto ao aspecto regional:

Do Médio Paraíba ao Norte Fluminense, são muitos os empreendimentos que prometem mudar o perfil do nosso território. Isso depende do mapeamento da pluralidade de atores envolvidos em cada região e da articulação desses atores no âmbito do planejamento e da gestão. O resultado esperado é a oferta qualificada e abrangente de serviços em todo o Estado, em favor da redução das desigualdades regionais, e do próprio desenvolvimento econômico e social (Plano Estratégico do Governo do Estado do Rio de Janeiro 2012 – 2013, p. 27).

A Sedeis relaciona como decisivos para a atração de novos investimentos os fatores de natureza institucional, um mercado pujante, um bom governo e a própria atuação da Secretaria, que se faz por intermédio das entidades incumbidas de atrair novos projetos e estimular o adensamento de cadeias produtivas, entre outras. A agenda da política de desenvolvimento estadual inclui a capacitação e a qualificação das empresas, além de incentivos financeiros e tributários. Ao definir como ação estratégica do desenvolvimento econômico a melhoria do ambiente de negócios, o governo estadual, mesmo que de forma ampla, procura vencer o obstáculo que Urani identifica em seu trabalho:

ao falarmos da hostilidade do ambiente de negócios, não estávamos nos referindo apenas à burocracia asfixiante e à carga tributária suicida que, segundo o Banco Mundial, caracterizam o Rio de Janeiro. Mas, (...), também ao precário acesso aos serviços produtivos (crédito; capacitação; assistência técnica, contábil e jurídica, os mais diversos tipos de infra-estrutura; apoio à comercialização etc.) necessários ao desenvolvimento dessas empresas. Ou seja: melhorar o ambiente de negócios para as micro e pequenas empresas passa pela democratização desses serviços (URANI, 2008, p.146).

Em pesquisa qualitativa³⁹ realizada por meio de entrevistas com 104 representantes do governo estadual, prefeitos, representantes da iniciativa privada, da Codin e da Investe Rio foi revelado que, contrariando expectativas, apenas 23% das entrevistas continham menções favoráveis ao uso de incentivos fiscais. Significa dizer que essa estratégia não foi apontada como positiva em 77% das entrevistas, sendo que, dentre essas, 11% declararam abertamente serem os incentivos fiscais prejudiciais ou pouco relevantes. Assim, só deveriam ser concedidos por períodos curtos e em situações específicas, que apresentem vantagens para a sociedade, o Governo e as empresas. Em síntese, essa estratégia deve decorrer do Governo, e não por demanda de empresas.

De fato, na era da economia digital, as plantas industriais e suas estruturas tradicionais de produção e distribuição cedem lugar a novas configurações, sem falar das suas próprias delimitações corporativas. Isso impõe a revisão de práticas como a da atração e manutenção de unidades fabris com base na guerra fiscal entre unidades federativas.

Embora ainda persista, tal mecanismo gera há tempos questionamentos, principalmente em se tratando da concessão de benefícios tributários para a chamada “indústria com rodinhas”, que movimenta facilmente suas instalações de um espaço físico para outro, guardando pouca ou nenhuma identificação com o território. Atualmente, a questão abrange também o âmbito das indústrias sem sede física, e as possibilidades de políticas de incentivos para conteúdos cujo valor adicionado extrapola o que se conhece – e que se pode regular – em termos de cadeias produtivas. Deve haver também todo um cuidado para que as políticas de apoio setorial (subsídios) não sejam tão explícitas a ponto de sofrerem represálias e solução de continuidade por parte da Organização Mundial do Comércio (no âmbito internacional) ou ações diretas de inconstitucionalidade (Adin’s), no âmbito nacional.

Além disso, a atração de grandes empresas sem critério de verticalização no território traz o risco de constituir “ilhas incentivadas”, ou mesmo ilusórias ou temporárias “corridas do ouro”. Esse efeito nocivo pode ocorrer até mesmo no caso de projetos de infraestrutura, como o Arco Rodoviário Metropolitano, que ligará o Porto de Itaguaí a Itaboraí (com possibilidade

³⁹ Ver em Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007/2010.

de extensão a Maricá), se não houver suficiente cuidado de gerar atividades produtivas e oportunidades de emprego para a população que se alojará em seu entorno.

No intuito de discutir o padrão de desenvolvimento na economia fluminense, procurando identificar qual a qualidade do crescimento econômico e qual a estrutura necessária para assegurá-lo no longo prazo com conseqüente geração de emprego e renda, Sobral (2013, p.199) adverte para o que considera como uma densidade “oca” da indústria fluminense. Entende por “estrutura oca” a que *“possui competitividade em alguns segmentos de excelência, mas fica fragilizada pela desarticulação de seu conjunto, não tendo, assim, uma razoável capacidade dinâmica própria”*.

O autor pondera que, apesar das vantagens associadas à economia do petróleo e gás natural (enquanto principal frente de expansão industrial), as iniciativas não estão articuladas como um processo de industrialização estadual, nem integradas a um plano de desenvolvimento nacional.

Aparentes sinais de “sucesso” vem acompanhados de um rastro de vulnerabilidades potenciais, passíveis de se manifestar ao cessar o surto ou impulso cíclico positivo desencadeado por um conjunto de grandes investimentos(...). A despeito da relevância inegável de algumas atividades isoladamente, cabe lembrar que essa questão está associada a um processo de desindustrialização (ou seja, esgarçamento do tecido produtivo impedindo um forte crescimento sob liderança industrial. (SOBRAL, 2013, p. 207).

Apesar dessas vulnerabilidades, e de questionar sua capacidade de gerar um crescimento econômico sustentado, Sobral (2013, p. 198) admite que *“a dinâmica econômica fluminense poderá exibir melhores resultados no futuro próximo já que vem sendo reforçada pela demanda autônoma de grandes projetos de investimento”*.

Nesse sentido, ganham destaque duas dimensões relativas às áreas de atuação da política de fomento, e da equalização de oportunidades no território, quais sejam: a agenda voltada para a atração dos grandes investimentos produtivos, com destaque para o setor petróleo, e, como contraponto, o esforço na desconcentração de oportunidades, traduzida no apoio a pequenas empresas, aos arranjos produtivos locais e ao adensamento das cadeias produtivas. Veremos a seguir como se apresentam essas dimensões no Rio de Janeiro.

A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) contabiliza, em seu mais recente estudo “Decisão Rio”, R\$ 235 bilhões de investimentos que o estado receberá entre 2014 e 2016. Trata-se de estimativas, das quais mais da metade dos recursos são investimentos destinados ao setor de petróleo e gás (R\$ 143 bilhões), seguidos da Indústria da

Transformação (R\$ 40,5 bilhões) e do setor de infraestrutura (R\$ 37,9 bilhões). Diferem do levantamento anterior (2012-2014), onde se destacava a infraestrutura porque considerava os projetos do grupo EBX (grupo Eike Batista), que não foram contabilizados no último levantamento por estarem em fase de revisão de valores e cronograma.

O crescente conhecimento e interesse pelo petróleo e gás natural da Bacia de Campos – a maior do país, de onde se retiram 85% do petróleo brasileiro -, assim como as perspectivas a partir da exploração da camada pré-sal; o elevado preço internacional do petróleo, a demanda internacional por commodities siderúrgicas e a disponibilidade de retro-áreas próximas da zona costeira, agregadas às possibilidades de apoio *off-shore* convergiram para a atração de grandes investimentos. O Rio de Janeiro produz por dia mais de 1,5 milhão de barris de petróleo e 28 milhões de metros cúbicos de gás, o que representa, respectivamente, 73% e 43% da produção brasileira, e o território fluminense concentra as sedes de todas as empresas operadoras do setor. As possibilidades derivadas do setor se espalham pelo território, além da região no entorno de Macaé, definindo oportunidades para ativos logísticos como o Aeroporto Internacional de Cabo Frio, operado pela iniciativa privada (Grupo Libra), que funciona como porto seco aduaneiro.

O refino do petróleo ancorado na Refinaria Duque de Caxias (Reduc) e no pólo petroquímico Comperj, em Itaboraí, traz novas oportunidades para a região que se estende até São Gonçalo, mesmo com atrasos e redução na dimensão original do projeto, que deve se limitar a uma refinaria. Paralelamente à indústria extrativa, outros setores de ponta reafirmaram nesse período suas potencialidades.

A indústria naval recuperou a sua vitalidade no território fluminense com a construção de navios e plataformas e novas oportunidades para estaleiros de reparo. Entre os projetos em curso estão o estaleiro da Prumo Logística, ex-LLX, em São João da Barra, e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) da Marinha do Brasil, além do que o mercado de atividades no fundo do mar deve se expandir, consolidando um “pólo subsea”. Impulsionam nos setores industriais as cadeias de equipamentos de transportes, produtos de minerais não-metálicos, produtos alimentícios e de manutenção.

A indústria náutica, por sua vez, tem no Rio de Janeiro a maior geração de empregos diretos do setor (35%), à frente de São Paulo (17,1%) e da Bahia (16%). Segundo dados do estudo “Indústria Náutica: Fatos e Números 2012”, desenvolvido pela Associação Brasileira de Barcos e seus Implementos (Acobar), a Região Sudeste concentra 53% da frota nacional de

lanchas e 48 % dos veleiros, sendo que o Rio de Janeiro, sozinho, detém 25% da frota de embarcações acima de 16 pés.⁴⁰

O setor automotivo agrega no atualmente denominado “ABC fluminense” a nova fábrica de automóveis da Nissan, a de máquinas pesadas da Hyundai Equipamentos, a Jaguar Land Rover, a MAN Latin America (Volkswagen), duas de suas fábricas de componentes (Meritor e Suspensys), e a duplicação da Peugeot-Citroen, empregando no total mais de 15 mil trabalhadores. Com a participação da AgeRio (30%), em moldes semelhantes à atuação do BNDESPar, a primeira fábrica no Brasil da montadora chinesa de caminhões Foton será instalada às margens do Arco Rodoviário Metropolitano, que trará maiores impactos para o município de Itaguaí, uma vez que o porto será o foco principal dos investimentos que incluem o Porto do Sudeste, o Estaleiro da Marinha e terminais portuários da Petrobrás, Gerdau, CSN e Usiminas. Porém, as vantagens logísticas atraem a localização de investimentos estruturantes para outros municípios, como o Pólo Intermodal Ferroviário da MRS Logística, em Queimados, que com área de aproximadamente 500 mil m², e investimentos em torno de R\$ 200 milhões.

No Norte Fluminense, a atividade produtiva se movimenta com a perspectiva das próximas operações no Complexo Logístico Portuário do Açú, que teve suas operações iniciadas em 2014 por meio de duas companhias ligadas ao setor de petróleo, a americana NOV e a francesa Technip. As unidades da BP, Vallourec, Intermoor, Wartsila e o mineroduto da Anglo American devem se implantar a seguir. A atividade de exportação de minério de ferro também deve atrair duas pelletizadoras para o complexo.

O setor de bebidas – que engloba água, refrigerantes, sucos, cervejas e afins - vem sendo impulsionado, com um conjunto de novas instalações: Cervejaria Petrópolis (1993), Brahma/AMBEV (1996), Cintra (1997) e Schincariol (2000), além da recente unidade engarrafadora e o centro de distribuição da Coca-Cola, em Duque de Caxias, da Companhia Fluminense de refrigerantes em Porto Real e da engarrafadora de água mineral da Nestlé Waters, em Silva Jardim. O setor farmo-químico do Rio, capitaneado por empresas como a Bayer, em Duque de Caxias, a Glaxo-Wellcome e a Merck, em Jacarepaguá, representa significativa produção de valor agregado.

O desempenho da construção civil também merece destaque, em função da ampliação do crédito imobiliário, das obras do Programa de Aceleração Econômica – PAC, do Projeto “Minha Casa, Minha Vida”, da revitalização da região do Porto do Rio

⁴⁰ PAIVA, Fabiana. Indústria Náutica do Rio se consolida como líder nacional. D.O. 20/05/13, p. 4.

de Janeiro e da preparação da cidade do Rio para os eventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíadas), que por sua vez trazem impactos positivos ao setor turístico. Como possíveis rebatimentos industriais, destaque-se não apenas a produção de artigos de madeira/mobiliário e minerais não metálicos, mas também outros setores como siderurgia e transformados plásticos.

Outra vertente em expansão é a indústria criativa⁴¹, concentrada fortemente na capital, que apresenta como destaques a indústria audiovisual, com pólos na Barra da Tijuca e em São Cristóvão, e os segmentos de moda e *design*, que possuem capacidade de geração de alto valor agregado. Em decreto N° 44.159, de 15/04/13, o governo estadual instituiu o Programa Rio Criativo, que passou a constar do PPA 2012-2015, tendo como diretrizes, entre outras: consolidar a Economia Criativa como eixo estratégico da política de desenvolvimento do estado; formular e implantar políticas específicas para esse setor e promover a institucionalização dessas políticas públicas.⁴² Muito embora serviços sofisticados sejam normalmente atraídos para a proximidade de onde se localizam indústrias sofisticadas, o que é o caso de São Paulo, o dinamismo cultural do Rio de Janeiro parece ser suficientemente capaz de consolidar esse segmento no Estado, como se pode verificar pelo número crescente de feiras e eventos dedicados ao conjunto das atividades criativas.

Com uma análise mais focada na cidade do Rio de Janeiro, Lessa (2000) observa um processo de resgate da auto-estima na pós-modernidade, após a perda da sua função-capital. Destaca a importância das bases industriais para as grandes metrópoles e considera ingênuo apontar o turismo como sustentáculo do dinamismo para a metrópole do Rio, “com mais de 10 milhões de habitantes”. Ao mesmo tempo, ressalta a importância do caráter associativo da população carioca para o estímulo ao empreendedorismo e a formas criativas de complementação da renda, na medida em que organiza um peculiar “mercado de segunda a enésima mão”; dá origem a firmas especializadas; estimula um neo-artesanato, hábil em conferir sobrevida. O autor descreve traços estruturais do emprego no Rio, com abundância de autônomos, de prestadores de serviços domésticos e domiciliares, de trabalhadores por conta própria, de ambulantes e

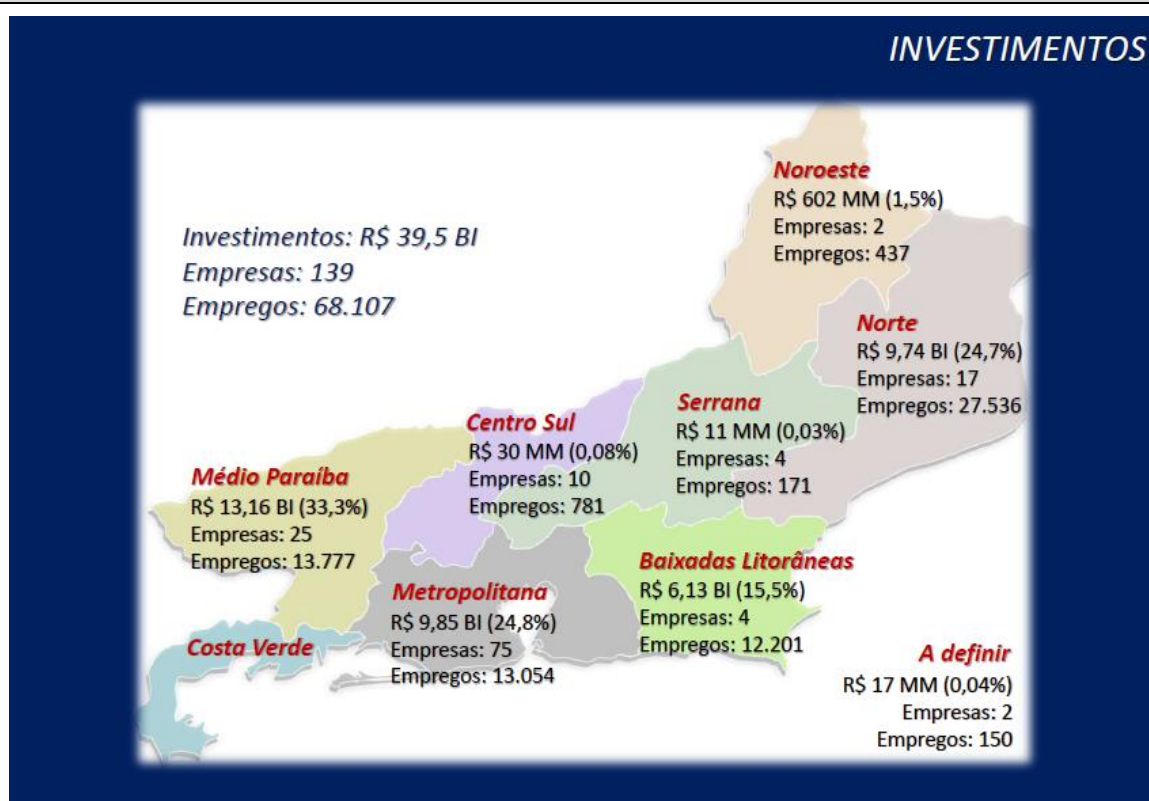
⁴¹ O termo “indústrias criativas” surgiu nos anos 1990, primeiramente na Austrália, ganhando em seguida impulso na Inglaterra. Associado originalmente no contexto das políticas públicas de cultura, ele é visto hoje como um fenômeno econômico, relacionado a políticas públicas de desenvolvimento, e designa os setores nos quais a criatividade é uma dimensão essencial. (RAE, vol. 47, N° 2, abr./jun. 2007)

⁴² Diário Oficial do estado do Rio de Janeiro, 16/04/13, p. 6.

biscateiros, e ressalta como o povo do Rio tem um longo aprendizado de flexibilidade, em sua histórica “não-especialização”.

O que torna o quadro alentador é que, mesmo com os desequilíbrios decorrentes da concentração metropolitana e da dependência da indústria extrativa, atualmente há projetos disseminados por todo o território estadual, como se constata na Figura 3, que traz os investimentos já decididos e em fase de instalação.

Figura 3 – Decisão de investimentos, número de empresas e empregos por região no Estado do Rio de Janeiro (*)



(*) Investimentos já decididos/em curso.

Fonte: site da Codin (visita em janeiro de 2013)

Com base nos 145 projetos produtivos em carteira (em andamento ou em prospecção) a Codin relaciona um total de aproximadamente R\$ 46 bilhões em investimentos esperados para o Estado do Rio de Janeiro até 2016, com geração de mais de 76 mil empregos. Os projetos listados pela Companhia são basicamente das áreas industriais e de logística, sendo que os investimentos da Petrobrás não constam desse mapeamento, porque não passam pelo governo do Rio. Do total de investimentos registrados, 97 % se concentram no Norte fluminense, Médio Paraíba, Região Metropolitana e Baixada.

Tabela 9 – Intenção de investimentos para o Estado do RJ até 2016

| Setor | Valor do investimento (Em R\$ milhão) | Geração de empregos |
|----------------------------|--|----------------------------|
| Naval | 13.488 | 37.230 |
| Automotivo | 12.024 | 11.675 |
| Siderurgia | 10.463 | 6.845 |
| Construção civil | 2.483 | 3.443 |
| Alimentos e bebidas | 2.424 | 4.512 |
| Óleo e gás | 1.602 | 1.310 |
| Fármacos | 1.045 | 360 |
| Pesquisa e Desenvolvimento | 778 | 380 |
| Metalurgia | 485 | 3.826 |
| Cosméticos e higiene | 420 | 1.382 |
| Máquinas e equipamentos | 301 | 1.521 |
| Transformação plástica | 121 | 1.590 |
| Eletroeletrônico | 40 | 320 |
| Ferrovário | 40 | 60 |
| Outros | 271 | 2.002 |

Fonte: Oliveira (2012), sobre levantamento da Codin.

Na Figura 4, observa-se que, após o período mais intenso de surgimento dos Distritos Industriais de Fazenda Botafogo, Campos, Santa Cruz, Caxias, Palmares, Paciência e Campo Grande, nos anos 1960-1970, décadas se passaram até que fosse resgatada, recentemente, a motivação para a implementação de novas áreas industriais no território fluminense, a partir de setores específicos, com destaque para o pólo automotivo de Resende, o complexo industrial de São João da Barra, os estaleiros no Caju e em Niterói, a indústria do petróleo em Macaé e o distrito logístico de Cabo Frio, onde já opera o aeroporto de passageiros e cargas, concedido à iniciativa privada.

do petróleo e gás, na bacia de Campos (município de Macaé); indústria naval, na capital e nos municípios de Itaguaí, São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Quissamã, refino de petróleo em Duque de Caxias e petroquímica em Itaboraí, logística em Itaguaí e na região metropolitana do Rio de Janeiro; siderurgia, na zona oeste da capital; e centros de pesquisas na capital. O estudo indica que, para que as MPE sejam beneficiadas com o ciclo de investimentos, precisam estabelecer relações com as empresas que se instalarão no estado como resultado desses investimentos, relações do tipo usuário-fornecedor, ou parcerias para a obtenção de vantagens associadas à proximidade.

Outra questão que se coloca é saber se os municípios para onde se dirigem as empresas-âncora dos projetos estão preparados para responder às demandas que resultam desse dinamismo. O esforço na atração destes empreendimentos âncora pressupõe a configuração de eixos integrados de desenvolvimento, que favoreçam a disponibilidade de água e energia, acessos, telecomunicações e capital humano. E uma política direcionada para o adensamento das cadeias produtivas permite estender a permeabilidade da riqueza a ser gerada com a implementação de novos complexos industriais para os demais segmentos da economia fluminense e para um conjunto de outras empresas, que venham a participar do *downstream* e do *upstream* desses empreendimentos. Ou seja, a grande empresa terceiriza e as pequenas atuam como um processo de *down-sizing*, em fornecimentos e atividades correlatas de suporte.

Em setores de menor vulto, alguns Arranjos Produtivos Locais (APL's) foram desenvolvidos no estado, e ganharam densidade em termos de design, escala de produção e competitividade frente a mercados externos, como a moda íntima em Nova Friburgo, a moda praia na região das Baixadas Litorâneas e as pedras ornamentais no Noroeste Fluminense (Santo Antonio de Pádua)⁴³. Embora sejam relacionados vários APL's no território fluminense, quase todos ainda estão longe de serem comparados aos exemplos de maior êxito no mundo, por falta de governança, e também de empresas âncoras que “puxem” as micro e pequenas unidades, significando ainda iniciativas que pouco correspondem ao peso que tem o Estado do Rio de Janeiro no cenário nacional.

Chacur (2007) entende que, apesar da iniciativa empresarial ser fundamental em um APL, também tem que haver essa presença do governo para atuar com políticas públicas adequadas, e para que haja desenvolvimento sustentável, gerador de emprego e renda. Acrescenta que a vantagem de um APL é que as empresas têm oportunidade de realizar investimento em capital fixo

⁴³ Arranjos Produtivos Locais (APL's) são conjuntos de agentes econômicos, políticos e sociais localizados em um mesmo território, que desenvolvem atividades econômicas correlatas, com vínculo de produção e interação.

e difundir inovações, aumentando o poder de barganha com fornecedores, reduzindo custos relacionados à estocagem e distribuição de mercadorias, podendo atender às demandas.

4.3 A questão municipal

Como foi visto no capítulo 3, o desenvolvimento local/regional não pressupõe fronteiras geopolíticas, nem tampouco por elas se delimita. Mas para que um território se consolide como “*locus*” primordial do desenvolvimento econômico, é preciso trabalhar elementos complexos no seu limite de ação, e isso é particularmente visível quando se trata da instância municipal no federalismo brasileiro.

A partir da Constituição de 1988, as unidades municipais, muitas com capacidade de gestão incipiente, foram instadas a assumir crescentes responsabilidades. No intuito de ampliar a descentralização, esta Carta Magna foi a primeira a definir os municípios como entes federativos, ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal. As cidades passaram a ter competências tributárias próprias e maior participação na arrecadação de impostos, tendo sido ampliada, em contrapartida, a lista de obrigações de prestação de serviços, incluindo responsabilidades com Saúde e Educação. Todavia, essa estratégia revelou contradições, na medida em que a União, polo aglutinador da arrecadação tributária, transferiu a prestação de serviços mas se utilizou do artifício das contribuições, as quais não precisa compartilhar com o resto da federação. Além disso, foram adotados mecanismos de controle central inflexíveis, indistintamente aplicáveis a municípios de dez milhões e aos que não chegam a dez mil habitantes.

Na divisão de competências que derivou da estrutura federativa pós-1988, o governo federal estabeleceu com os municípios conexões diretas para o repasse de recursos em programas específicos, um “by-pass” que subtraiu dos estados parte da força para equalizar o desenvolvimento regional em suas extensões territoriais.

Esse panorama perdura até hoje, sendo comum observar, mesmo nos estados brasileiros com maior inserção competitiva, municípios com precárias condições de sustentabilidade e de atração de investimentos, o que motiva o ente estadual a criar incentivos compensatórios, como Fundos e incentivos específicos para municípios com piores índices de desenvolvimento. As cidades menores são as mais despreparadas, e representam a maioria entre as que surgiram com a nova Constituição. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea)⁴⁴, 94,5% dos 1.405 criados entre 1984 e 2000 têm menos de 20 mil

⁴⁴ www.ipea.gov.br. Visita em 21/02/12.

habitantes, e, entre os 1.018 municípios instalados entre 1991 e 2000, apenas 40 possuíam mais de 20 mil habitantes.

Principalmente após as políticas de desoneração fiscal, adotadas no Brasil em 2012, os municípios perderam parcelas da arrecadação de tributos que têm forte influência em suas economias, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O próprio Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado basicamente pelo IPI e pelo Imposto de Renda, é afetado a cada isenção oferecida pelo governo.

Assim, não surpreende a constatação pela Confederação Nacional dos Municípios, em abril de 2013, com base em dados do Tesouro Nacional e dos ministérios, de que apenas duas centenas de cidades em todo o Brasil (mais de 5,5 mil municípios) estariam aptas a receber verbas de transferências voluntárias. Em sete estados – Alagoas, Piauí, Amazonas, Amapá, Maranhão, Roraima e Sergipe –, todos os municípios figuravam como inadimplentes no Cadastro Único de Convênios (Cauc)⁴⁵. Esse perfil é corroborado em pesquisa da Firjan⁴⁶, que posiciona em situação fiscal difícil ou crítica 65% das cidades do país, sendo apenas 2% dos municípios classificados no critério de excelência de gestão.

Um dos mais recentes métodos de avaliação dos níveis locais de desenvolvimento é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). A partir do tripé que reúne emprego e renda, saúde e educação, faz um retrato anual de todos os municípios do Brasil, conferindo notas de 0 a 1 para cada um deles, sendo mais desenvolvidas as regiões com os índices mais próximos de um⁴⁷.

Pelos dados da Firjan de 2010, o Estado do Rio de Janeiro apresenta um quadro favorável nesse índice, com quase a totalidade dos municípios em níveis de desenvolvimento moderado a alto. Os quatro municípios melhor posicionados são Porto Real (0,8655), Rio das Ostras, Resende e Niterói, todos esses integrantes da lista dos 100 maiores IFDMs do país. Os municípios que apresentam as menores notas no território fluminense são Nilópolis, Duas Barras, Carmo, Guapimirim, Silva Jardim, Japeri e Trajano de Moraes, este último com o menor índice (0,5828).

No que diz respeito especificamente à receita, composta principalmente por tributos, FPM e ICMS, a Tabela 10 registra novamente o poder da capital, e a importância dos

⁴⁵ No fundo do poço. A crise das cidades. O Globo, 7/4/13, p. 3.

⁴⁶ A Firjan tabulou dados relativos a 2010, comparando-os com números de 2006 a 2009, declarados pelas próprias prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em www.firjan.org.br. Visita em 08/04/12.

⁴⁷ RIBEIRO, Fabiana. Retrato das Cidades. O Globo, 2/12/13, p. 39, 40. Para Emprego e Renda, consideram-se indicadores como o nível de emprego formal e salários médios. A área de Educação inclui taxa de matrícula na educação infantil, Ideb e distorção idade-série. Para a Saúde, são consideradas consultas de pré-natal e óbitos infantis, entre outros.

maiores municípios afetos à cadeia de óleo e gás. Embora com menos participação, vale destacar em São Gonçalo o maior aumento percentual no período.

| Tabela 10 – Variação 2006-2011 nos municípios fluminenses com maior receita | | | | | |
|--|--|-------------|-------------------------------|---|---|
| Município | Receita em R\$ mil Valores Correntes (IPCA médio de 2011) | | Variação 2011/2006 | Participação no total da receita corrente 2006 | Participação no total da receita corrente 2011 |
| | 2006 | 2011 | | | |
| Rio de Janeiro | 10.523.167 | 14.491.747 | 37,7 | 42,9 | 41,7 |
| Campos | 1.590.093 | 2.010.294 | 26,4 | 6,5 | 5,8 |
| Macaé | 1.030.807 | 1.549.987 | 50,4 | 4,2 | 4,5 |
| Duque de Caxias | 1.025.743 | 1.487.425 | 45,0 | 4,2 | 4,3 |
| Niterói | 900.817 | 1.150.891 | 27,8 | 3,7 | 3,3 |
| Nova Iguaçu | 572.701 | 769.012 | 34,3 | 2,3 | 2,2 |
| Angra dos Reis | 421.817 | 758.039 | 79,7 | 1,7 | 2,2 |
| São Gonçalo | 376.884 | 701.210 | 86,1 | 1,5 | 2,0 |
| Volta Redonda | 465.462 | 651.652 | 40,0 | 1,9 | 1,9 |
| Petrópolis | 437.733 | 620.507 | 41,8 | 1,8 | 1,8 |

Fonte: Finanças dos municípios fluminenses – ano 5, 2012

4.4 A estrutura de fomento no Rio de Janeiro

No capítulo 2, descrevemos as características dos bancos públicos que compõem o “guarda-chuva” federal, e que concentram as principais operações de crédito no Rio de Janeiro. A estrutura de fomento no âmbito do governo estadual ganhou maior personalidade a partir da década de 1960, inserida em uma visão de Estado com participação direta na oferta da infraestrutura para as empresas.

Ao final dessa década foi criada a Cia de Distritos Industriais do Estado do Rio de Janeiro (Codin) que surgiu a partir da extinta Cia. para o Progresso da Guanabara (Copeg), representando a mudança de sua origem niteroiense para o Rio de Janeiro. Tratava-se de atrair investimentos de localização e ampliação de indústrias para as regiões no entorno da capital e no interior do estado. Em meados da década de 1970 o Governo do Estado criou também o Banco de Desenvolvimento do Estado, BD-Rio, banco de fomento orientado ao financiamento para projetos de pequenas e médias empresas fluminenses.

Já no fim da década de 1980 o BD-Rio já tinha sua atuação muito enfraquecida, tendo finalmente iniciando seu processo de liquidação extrajudicial em 1988. Esse período trouxe crises para as finanças públicas, e em consequência o declínio do modelo do estado produtor, paralelamente ao natural esgotamento no Rio de Janeiro das áreas estratégicas para a localização industrial planejada.

A Codin passou a se denominar Cia. de Desenvolvimento Industrial, ampliando seu foco para municípios e setores com maior potencial de resposta e sustentabilidade aos incentivos governamentais. Em contrapartida, viu diminuir sua posição como órgão central da política de desenvolvimento econômico. O governo do Rio de Janeiro, ainda nesse período, passou a ter um foco mais direcionado à atração de investimentos estruturantes e apoiou a criação de uma associação civil sem fins lucrativos, denominada AD-Rio, em um modelo de parceria que contemplava o esforço de empresas públicas e privadas, tanto no custeio quanto na definição de estratégias. Essa agência de desenvolvimento econômico começou suas atividades com grande fôlego, realizando estudos e elaborando projetos, com o apoio técnico da Codin.

Posteriormente, o governo estadual subtraiu sua participação, e algumas empresas que eram mantenedoras da agência começaram a abandonar a iniciativa, fazendo com que esta ficasse estagnada, onde se encontra até hoje. A Codin, que já havia também participado na composição da extinta Copperj, atravessou um longo período de indefinições quanto à sua função e operação, até que recentemente conseguiu recuperar um papel relevante em três frentes complementares, quais sejam:

(a) Geo-localização, que, para o empresário, significa encontrar terrenos para instalação com preços definidos, sem ter que recorrer a corretores;

(b) Apoio institucional para os trâmites de registro e licenciamento, em articulação com a Junta Comercial e a Secretaria de Ambiente;

(c) Concessão de incentivos fiscais, envolvendo programas setoriais e regionais tais como: RioLog, RioPortos, RioFerroviário, Cadeia da Moda, Setor Químico, Eletroeletrônico, Cadeia Farmacêutica e PlastRio, entre outros.

Com a AD-Rio fragilizada, a Codin também com dificuldades operacionais e passivos acumulados, e diante de movimentos de guerra fiscal que se exacerbavam no País, o Estado do Rio de Janeiro passou a se preocupar fortemente com as ações de outros estados.

Principalmente São Paulo e Minas Gerais mantinham órgãos mais ágeis e melhor estruturados para suporte ao desenvolvimento econômico.

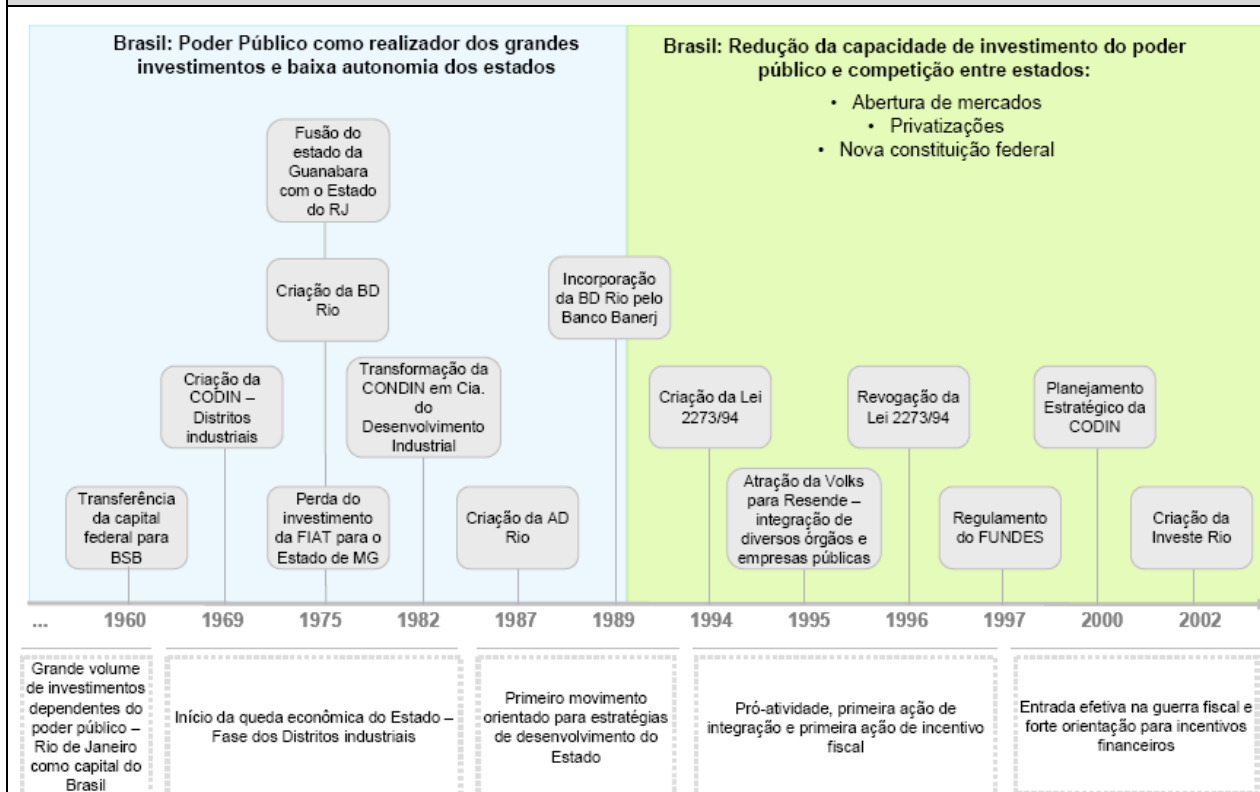
A ideia de uma Agência de Fomento para suprir as lacunas no Estado do Rio de Janeiro surgiu durante o planejamento estratégico da própria Codin, em 2000. Como expressa Chacur, (2007), que veio a ser o diretor-presidente das duas organizações:

O objetivo era criar uma empresa estatal com “tempero” privado: auto-sustentável com autonomia administrativo-financeira e que operasse com sinergia e de modo integrado às demais ações de fomento no estado, viabilizando os projetos das micro, pequenas e médias empresas, com grande efeito multiplicador. A intenção era criar uma estrutura estatal mais evoluída (CHACUR, 2007, p.8).

Essa Sociedade Anônima veio então contribuir para a consecução da política de apoio do Governo do Estado aos investimentos produtivos, mediante a concessão de financiamento de capital fixo e de giro a projetos industriais, agropecuários, turísticos e de serviços. Destinava-se a empresas implantadas ou que viessem a se implantar no âmbito do território fluminense. Prossegue Chacur:

À época, verificou-se que, do total dos recursos liberados pelo BNDES para as micro e pequenas empresas – MPEs, que respondem por 90 % dos empregos gerados, somente 2,5 % desses recursos se destinavam ao estado do Rio. Tornou-se cristalina a necessidade de se ter uma instituição oficial de financiamento às MPEs fluminenses (CHACUR, 2007: p.8-9).

Quadro 6 – Antecedentes do surgimento da Investe Rio



Fonte: Governo do Estado do Rio de Janeiro & Macroplan (2008).

A Investe Rio foi constituída em 2002 como uma instituição financeira, não bancária, caracterizada como sociedade de economia mista com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços, tendo como missão:

- *Fomentar o desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro por meio da concessão de financiamentos e da prestação de serviços financeiros a empreendedores privados e públicos, com responsabilidade sócio-ambiental e boas práticas de governança. (versão original)*
- *Fomentar, por meio de soluções financeiras, o desenvolvimento sustentável do Estado do Rio de Janeiro, com excelência na prestação de serviços. (versão atual)*

O surgimento e crescimento da Investe Rio se deu no contexto onde, em 2003, vários programas estaduais foram destinados ao interior do estado⁴⁸, alguns bens sucedidos, outros não. Esse movimento de interiorização do desenvolvimento viria a ter continuidade no

⁴⁸ Destaca-se a Lei nº 5.636 (Rosinha) que permite a redução da alíquota de ICMS visando o desenvolvimento de cidades no interior do estado e região metropolitana, tendo sido beneficiadas com diversos novos projetos as cidades de Japeri, Paracambi, Queimados, Valença, Areal, Três Rios e Vassouras.

governo Sérgio Cabral, aí já melhor estruturado em relação a corpo técnico, e com a Secretaria de Fazenda procurando corrigir as contas para dar credibilidade aos contratos com os empresários.



Em 2005, a agência começou efetivamente a operar, assumindo o papel de agente financeiro do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), papel esse desempenhado, até então, pelo Banco do Brasil. O Fundes é o mecanismo de fomento que há mais tempo, e de forma mais eficaz, vem instrumentando as frentes de ação de governo do Rio de Janeiro. Foi instituído pelo art. 6º do Decreto-Lei nº 08 de 15 de março de 1975, tendo por objetivo a destinação de recursos para custear obras de infraestrutura (notadamente nos distritos industriais) e programas e projetos considerados prioritários para o desenvolvimento do estado. O Fundes foi regulamentado pelo Decreto nº 22.921 de 10 de janeiro de 1997 e a Lei nº 4.188, de 29 de setembro de 2003, estabeleceu critérios para enquadramento nos diversos programas setoriais ou regionais do governo Rosinha Garotinho. Consiste na concessão de um financiamento equivalente a um percentual do faturamento incremental, gerado a partir da implantação do projeto, com taxas de juros reduzidas, de modo a assegurar às empresas investidoras as condições adequadas à operação. O Fundes tem ainda a vantagem de auxiliar na amortização dos empréstimos, destinados aos investimentos fixos, concedidos por outros organismos e instituições financeiras.

Posteriormente, a Investe Rio se credenciou junto ao BNDES para ser um agente repassador dos seus recursos para as micro e pequenas empresas fluminenses, e também foi nomeada como agente financeiro e administrador do Fundo de Recuperação

Econômica de Municípios Fluminenses (Fremf). Criado pela Lei Estadual nº 4.534, de 04 de abril de 2005 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 38.787, de 02 de Fevereiro de 2006, o Fremf tem por objetivo fomentar a recuperação econômica de municípios fluminenses, através de financiamentos de empreendimentos geradores de emprego e renda, nos setores da indústria, agroindústria, agricultura familiar, micro e pequenas empresas, serviços e comércio atacadista, considerados relevantes para o desenvolvimento econômico.

Além desses, a agência atua na concessão de financiamento com recursos próprios e repasse de recursos do BNDES, via BNDES Automático⁴⁹ e BNDES Finame⁵⁰.

A Investe Rio / AgeRio iniciou sua existência com um capital de R\$ 4 milhões em patrimônio líquido, e em 2013 já supera a cifra dos R\$ 300 milhões, o que por sua vez lhe confere condições de alavancar recursos em até 9 (nove) vezes esse valor, de acordo com as normas do Banco Central. Oferece orientações para os negócios e possui convênio com o Sebrae-RJ – que conta com mais de 40 postos de atendimento espalhados no estado – para aproveitar essa capilaridade e facilitar o acesso de micro e pequenos empresários fluminenses às linhas de financiamento da agência.

Nesse processo, destaca-se a importância de que toda a estrutura estadual de fomento, e, sobretudo, a AgeRio, disponha de um corpo técnico e gestor devidamente capacitado e motivado para o desempenho das atividades. A agência operou em seus primeiros anos com um suporte técnico restrito, basicamente composto de empregados cedidos de outros órgãos, notadamente a Codin. Após quase dez anos de operação, a empresa obteve condições de realizar concursos para a composição do seu quadro próprio. A última seleção, em 2014, oferece salários de nível técnico e especializado que variam de cerca de R\$ 4 mil a R\$ 6 mil.

4.4.1 A operacionalidade da Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro

Em seus cinco primeiros anos, a agência viu seu Patrimônio Líquido crescer de forma significativa, por sucessivos aportes de capital do governo, saltando dos R\$ 5,1 milhões em 2004 para R\$ 97,8 milhões em 2008. Apesar disso, a sustentabilidade da Investe Rio se caracterizou pelas receitas oriundas mais de aplicações no mercado financeiro (operações com

⁴⁹ Destina-se a projetos de implantação, expansão e modernização de empresas; aquisição de máquinas e equipamentos novos de fabricação nacional (credenciados no BNDES) e capital de giro associado ao projeto. Custo final entre TJLP + 3,5% e TJLP + 6%.

⁵⁰ Atende a micro, pequenas e médias empresas, para aquisição isolada de máquinas e equipamentos nacionais novos (credenciados no BNDES) e capital de giro associado. Custo final entre 4,5% e 7,0% a.a.

títulos e valores mobiliários) do que das atividades-fim (retorno das operações de crédito), como se vê na Tabela 11.

| Tabela 11 – Investe Rio: Distribuição das receitas (2008-2011) | | | | | | |
|---|--|------|--|------|---|-----|
| Ano | Prestação de serviços (R\$ mil) | | Títulos e valores mobiliários (R\$ mil) | | Rendas de financiamentos (R\$ mil) | |
| 2008 | 6.248 | 43 % | 8.238 | 57 % | - | - |
| 2009 | 6.431 | 34 % | 12.071 | 63 % | 495 | 3 % |
| 2010 | 6.874 | 26 % | 17.526 | 65 % | 2.483 | 9 % |
| 2011 | 7.213 | 19 % | 28.997 | 74 % | 2.803 | 7 % |

Fonte: InvesteRio. Agência de Fomento/ppt. M. Chacur (2011)

Por sua vez, observa-se pela Tabela 12 que as operações de financiamento se realizaram ainda sem um padrão definido, tendo sido destinadas majoritariamente para as médias empresas, o que se reflete tanto pelo volume financiado como pelos empregos gerados. Quanto às fontes de recursos, registra-se a pequena participação dos recursos próprios da Agência, em relação aos recursos repassados.

| Tabela 12 – Financiamentos pela Investe Rio por porte de empresas e empregos gerados (2004-2011) | | | | | |
|---|--------------------------------------|------------------------|------------------|------------------------|-----------------|
| Porte | Valor (R\$) do Financiamento | Investe Rio (%) | BNDES (%) | Fundo Fremf (%) | Empregos |
| Micro | 8.975.952 | - | 96,97 | 3,03 | 59 |
| Pequeno | 14.315.180 | - | 1,94 | 98,06 | 331 |
| Médio | 118.693.315 | 21,02 | 30,84 | 48,13 | 1.820 |
| Grande | 34.103.043 | 7,68 | 53,06 | 39,26 | 631 |

Fonte: Investe Rio. Financiamentos. Relatório 2011.

Nos anos que se seguiram, novos produtos foram agregados às linhas oferecidas, na medida em que a Investe Rio ganhava musculatura. Em 2011, foram contratadas mais de 100 operações, representando cerca de R\$ 82 milhões em aportes financeiros, com mais de 2.000 empregos gerados. Do total liberado, mais de R\$ 50 milhões em linhas de financiamento foram destinados às micro, pequenas e médias empresas, em implantação ou expansão de suas atividades no estado. (SICSU, 2011).

O ano de 2012 trouxe as mudanças mais impactantes para a Agência, em termos de novos produtos e em relação à sua estrutura organizacional, esta última envolvendo a primeira troca de presidente desde a criação da Investe Rio, e a posterior mudança do nome da Agência, com novo site e nova sede. Em setembro de 2012 foi inaugurada a Investe Rio Franquias, compreendendo financiamentos de até 60 meses com carência de 1 ano, no limite de R\$ 1,5 milhão para investimento e capital de giro, com juros variando de 0,68 % a 1,01 % ao mês⁵¹. Um objetivo é que redes tradicionais se interessem por franquias nas comunidades pacificadas, e nesse caso aceita-se que as lojas tenham apenas 9 metros quadrados (ao invés do mínimo de 16) e que o mínimo de capital investido se reduza para R\$ 50 mil.

Ainda naquele ano, a Agência criou o Departamento de Renda Variável, que funciona para o governo do estado de forma similar ao BNDESPar. Trata-se de uma unidade para aquisição de participações acionárias em empresas nascentes de áreas pré-estabelecidas. Os grupos de interesse são: setores prioritários, como biotecnologia e tecnologias de informação; setores com vantagem inequívoca, como petróleo, energia e produção audiovisual; e setores de interesse relevante para o estado, caso de turismo e tecnologias limpas. Esse departamento foi criado com orçamento de R\$ 70 milhões para o período 2012-2016, sendo que todos os projetos apoiados com dinheiro da Agência têm que ir para empresas fluminenses⁵². Em 2012 foi também criada uma linha de crédito destinada a capital de giro para pequenas e médias empresas fluminenses que estejam em operação há pelo menos dois anos, financiada com recursos próprios da Agência. Os financiamentos variam de R\$ 15 mil a R\$ 100 mil, e tem como objetivo ajudar as firmas contempladas a pagar funcionários e fornecedores, adquirir insumos, mercadorias para revenda e material de consumo⁵³.

⁵¹ OLIVEIRA, Flavia. Feira de Franchising incentiva empreendedorismo. *Negócios & Cia. O Globo*, 27/09/12, p. 30.

⁵² Citam-se como exemplos as operações fechadas com as empresas Hygeia (biotecnologia) Nascen TI, Burril Brasil 1 e Funcine (com RioFilme, BNDES e FIRJAN). A estratégia consiste em ficar em sociedade com as empresas por cinco anos e, depois, vender a participação para outro sócio ou em um IPO. (Oliveira, 2012).

⁵³ Financiamentos em 24 meses, com três meses de carência, e taxas de juros entre 1,17 % e 1,24 % ao mês.

Em 12/12/12, data alusiva aos dez anos de constituição da agência, a nova marca e o logo da AgeRio foram, oficialmente, divulgados em evento no Museu Histórico Nacional. Merecem registro as palavras do novo - e atual - presidente da AgeRio:

Alguns defendem que os bancos comerciais e as instituições de fomento federais atendem a todas as demandas, não havendo motivo para que as agências estaduais tenham uma reserva de atuação ou enfoque diferenciado. Entretanto, as agências de fomento são diferentes e o aprofundamento das possibilidades de sua atuação em uma estrutura de complementaridade permitirá maior eficiência do sistema nacional de fomento. (VARGAS, 2013, p.23).

E, ainda:

Estar ao lado da missão de apoio ao desenvolvimento econômico e social do Estado não libera as agências de fomento de operar em sintonia com as melhores práticas de mercado. (...) Hoje, na Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro, percebo que há ressonância da tese de que o desenvolvimento local necessita de um instrumento voltado para demandas específicas, e customizadas. (VARGAS, 2013).

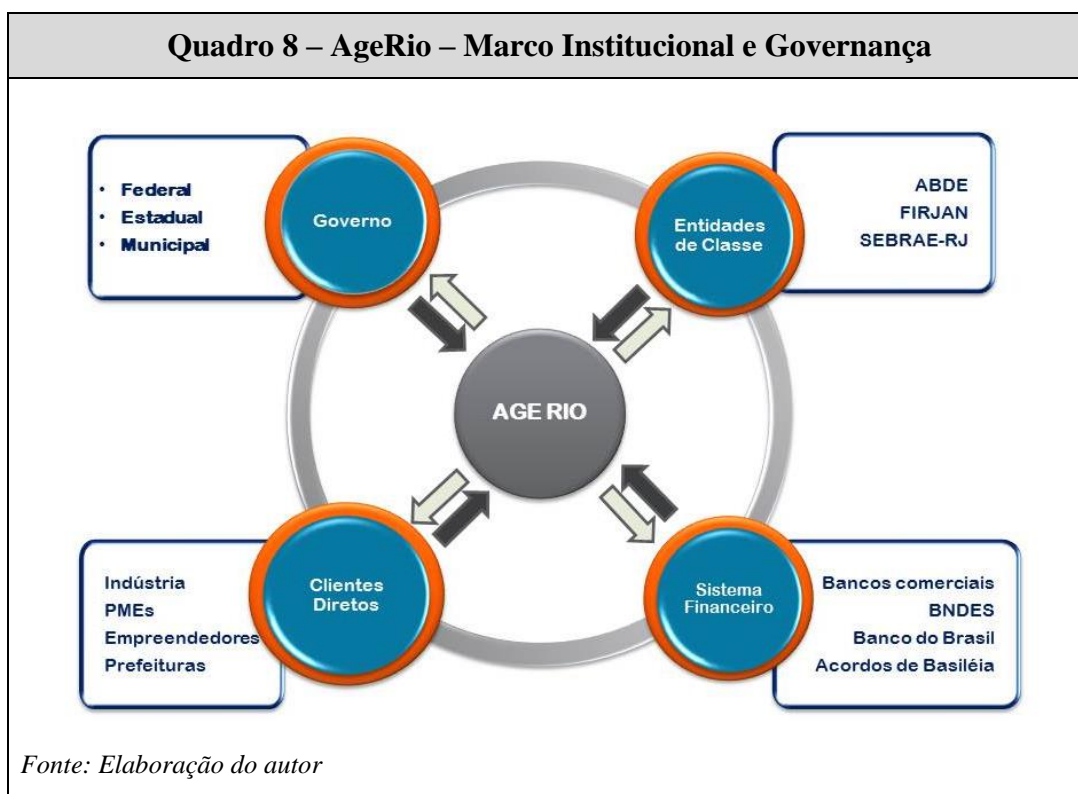
Em abril de 2013, a AgeRio assinou com a Finep um acordo pelo qual a agência se torna, na prática, agente financeiro do órgão federal, constituindo-se em um canal de repasse de recursos para inovação, com as operações independentes dos editais de seleção da Finep. Os financiamentos, por meio do programa Inovacred, se destinam a projetos inovadores em produtos, processos, modelos de negócios e marketing, para micro, pequenas e médias empresas fluminenses com até R\$ 90 milhões de receita operacional por ano. Os valores de cada proposta, de início, variam de R\$ 150 mil a R\$ 2 milhões, para micro e pequenas empresas, e R\$ 10 milhões para as médias.⁵⁴ No mês seguinte, a agência inaugurou um posto de atendimento na sede da Associação Comercial do Rio de Janeiro, visando facilitar o acesso às suas linhas de financiamento para as empresas que desejam investir no estado e para as que precisam de investimentos.

O fluxo de aprovação de um pleito de financiamento na agência passa pelas seguintes instâncias: (a) Enquadramento – recepção dos projetos/ aspecto normativo/ fichas/ demonstrativos financeiros; (b) Análise de Risco – avaliação do risco esperado e não esperado⁵⁵; (c) Análise Operacional – capacidade de pagamento, empregos gerados, novas tecnologias, sinergias com outras atividades existentes na região; (d) Análise Jurídica – validação das operações e (e) Liberação/Contratação. Após a concessão do financiamento,

⁵⁴ OLIVEIRA, Flávia. Financiamento à inovação no Rio. Negócios & Cia.; O Globo, 11/4/13, p. 24. AgeRio financia inovação em empresas do estado; D.O., 12/04/13,

⁵⁵ O Risco esperado se dá no momento da contratação, quando é avaliada a possibilidade do não recebimento em função de elementos conhecidos, como forças políticas, estrutura do mercado etc. O Risco não esperado está associado a novos produtos e novas tecnologias, que podem inviabilizar a capacidade do mutuário (financiado) de liquidar suas operações.

ocorre mais uma instância, que é a de Acompanhamento, ou “pós-venda”. Esse monitoramento é feito periodicamente junto ao Banco Central em relação às estimativas da capacidade produtiva, e aos resultados obtidos. Se for constatado que em uma modalidade de troca de dívida uma empresa não gerou a contrapartida negociada, como uma redução do seu passivo, ela pode ser obrigada a antecipar os pagamentos ou liquidar antecipadamente o contrato.



As garantias exigidas compreendem avais, fianças dos sócios com base em seus patrimônios pessoais e/ou bens que possam mitigar os riscos contratados. A avaliação de bens, no caso de terrenos, é feita por visita de engenheiros ao local ou por softwares de mapeamento que confrontam a demarcação com o consta das escrituras apresentadas. Para o microcrédito a AgeRio exige fiador, quando se considera operações de maior risco, sendo facultada a fiança solidária, na qual três pessoas podem participar em um processo circular, onde cada um é fiador do outro.

O quadro de pessoal da agência é de aproximadamente 150 pessoas, sendo mais de 90 % com nível superior, e mais de 30 % qualificados em nível de mestrado ou MBA. Desde o

ano de 2010 a Investe Rio passou a suprir a carência de mão de obra via concursos públicos, que visam assegurar quadro próprio da agência para responder às crescentes demandas.

A agência atua também de forma integrada à estrutura estadual de concessão de incentivos fiscais – criação (elaboração de proposta de adequação do governo) aprovação (assinatura dos Termos de Acordo com as empresas). Para todos os produtos em seu espectro de ação, os diferenciais pretendidos pela AgeRio são: Agilizar atendimento; Simplificar exigências e Oferecer taxas competitivas.

Um dos exemplos de maior destaque dentre os novos produtos oferecidos pela AgeRio, é o programa **Microcrédito Produtivo Orientado**, que teve a sua milésima carta de crédito entregue em 07/10/13, com solenidade no Palácio Guanabara. É uma experiência inovadora, que veio a reboque das ações governamentais de pacificação nas principais comunidades cariocas de baixa renda, com presença do tráfico de drogas. A premissa da política de segurança é que não basta garantir a ocupação policial se não estiver conjuminada com outras oportunidades de cidadania para a população.

O alvo do programa é a concessão de empréstimos - que variam de R\$ 300 a R\$ 15.000 – a microempreendedores de favelas pacificadas, com exigência de que o item a ser financiado – um freezer, por exemplo – seja para investimento, e não para consumo próprio. O Fundo UPP Empreendedor foi criado por meio de uma Lei editada em fins de 2011, cujo Decreto regulamentar ocorreu em março de 2012. A Investe Rio lançou um edital para contratar uma Oscip que lhe permitisse ter mão-de-obra para implantar esse projeto nas comunidades, já que a Agência não teria como arcar com esses encargos. O Fundo tem recursos, tanto para sustentar as operações de crédito, como para o pagamento da empresa contratada. A empresa teve como obrigação selecionar e recrutar dentro das próprias comunidades a mão-de-obra que iria funcionar como capacitadora de crédito.

A AgeRio atua hoje dentro das 32 comunidades pacificadas e cada uma delas tem pelo menos um agente de crédito contratado obrigatoriamente dentro da própria comunidade. A criação do Fundo UPP não sacrificou outras prioridades da Agência, uma vez que ele se alimenta da amortização de outro fundo, que concede incentivo financeiro para empresas de grande porte. A AgeRio “sangra” 3% nas amortizações – também destinadas ao RioPrevidência e ao Fremf - o que é suficiente para gerir o Programa.

O Quadro 9 traz a imagem do informe divulgado mensalmente pela AgeRio, já em sua 80ª edição, com o slogan que resume adequadamente suas duas frentes de objetivos: “*Faz pela sua empresa. Faz pelo Rio*”. Mostra também o exemplo de uma das linhas de financiamento da Agência, como é apresentada em sua página na internet. Um dado a

destacar é que a leitura é de fácil visualização e uma das principais funcionalidades oferecidas é a possibilidade de rápida simulação das condições de financiamento e da solicitação de avaliação do pleito.

Quadro 9 – Comunicação da AgeRio: Informativo e Exemplo de linha de financiamento na *homepage* (parte)

a) Informativo



b) Homepage

Inovação

Para estar sempre à frente do mercado contemporâneo, é preciso mudar constantemente. Pensando nisso, a AgeRio disponibiliza recursos para que as empresas do Estado do Rio de Janeiro invistam em inovação.

Em parceria com a Finep, o Inovacred permite que o seu negócio cresça, aplicando recursos em atividades de inovação em produtos, processos, modelo de negócios, marketing ou estrutura organizacional, com objetivo de ampliar a competitividade das empresas.

Limite de Crédito

Até R\$ 10 milhões por projeto, com financiamento de até 90% do investimento total.

Condições de Financiamento

| Taxa mensal | Carência até | Prazo até |
|--------------------|--------------|-----------|
| 0,41% | 24 | 96 |
| equivalente à TJLP | meses | meses |

Simule

Simule aqui o seu financiamento. Colocando valores, taxas e prazos de pagamento.

Solicite

Entre em contato conosco e solicite uma avaliação de financiamento.

Fonte: Notícias Agerio (abril de 2014) e site da AgeRio (visita em 06/01/14)

A Tabela 13 mostra os financiamentos concedidos entre 2005 e 2011, de acordo com a fonte, sendo clara a participação mais expressiva dos recursos Fundes, e a presença ainda incipiente dos financiamentos com recursos próprios da Agência.

Tabela 13 – Financiamentos concedidos pela Investe Rio, por modalidade (2005-2011)

| Liberações - 2005 a 2011 Valores em R\$ 1.000,00 | | | | | | | | | |
|--|------------------------|----------|--------|----------|--------|----------|---------------|----------|---------|
| Ano | Fonte de Financiamento | | | | | | | | Total |
| | FUNDES | % no ano | FREMF | % no ano | BNDES | % no ano | Rec. Próprios | % no ano | |
| 2005 | 68.435 | 100% | - | | - | | - | | 68.435 |
| 2006 | 153.204 | 88% | 21.108 | 12% | 213 | 0% | - | | 174.525 |
| 2007 | 207.215 | 94% | 12.189 | 6% | - | | - | | 219.404 |
| 2008 | 347.138 | 99% | 5.001 | 1% | - | | - | | 352.139 |
| 2009 | 358.259 | 94% | 11.986 | 3% | 615 | 0,2% | 9.330 | 2,5% | 380.190 |
| 2010 | 318.113 | 88% | 12.386 | 3% | 23.207 | 6,4% | 6.587 | 1,8% | 360.293 |
| 2011 | 350.289 | 91% | 15.492 | 4% | 12.641 | 3,3% | 6.402 | 1,7% | 384.824 |

Fonte: Investe Rio (2012)

A Tabela 14 apresenta a distribuição dos repasses BNDES, FREMF e recursos próprios de acordo com o porte das empresas, onde se pode observar a maior destinação para as empresas de médio porte, sendo que as micro empresas são contempladas em 2008, via FREMF, e nos anos seguintes com recursos próprios e BNDES, em 2011.

Tabela 14 – Financiamentos via Repasses e Recursos próprios concedidos pela Investe Rio, segundo o porte das empresas (2006-2011)

| REPASSES BNDES - DISTRIBUIÇÃO POR PORTE | | | | | | | | | |
|---|-----------|----|---------|----|------------|------|-----------|-----|------------|
| Ano | Micro | | Pequena | | Média | | Grande | | Total |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| 2.006 | - | 0% | - | 0% | 213.000 | 100% | - | 0% | 213.000 |
| 2.007 | - | | - | | - | | - | | - |
| 2.008 | - | | - | | - | | - | | - |
| 2.009 | - | 0% | - | 0% | 615.083 | 100% | - | 0% | 615.083 |
| 2.010 | - | 0% | 426.721 | 2% | 13.498.640 | 58% | 9.282.100 | 40% | 23.207.461 |
| 2.011 | 1.153.908 | 9% | - | 0% | 9.301.113 | 74% | 2.186.000 | 17% | 12.641.021 |

| REPASSES FREMF - DISTRIBUIÇÃO POR PORTE | | | | | | | | | |
|---|--------|------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|------------|
| Ano | Micro | | Pequena | | Média | | Grande | | Total |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| 2.006 | - | 0,0% | 1.610.000 | 7,6% | 9.909.287 | 46,9% | 9.588.560 | 45,4% | 21.107.847 |
| 2.007 | - | 0,0% | 718.626 | 5,9% | 3.810.172 | 31,3% | 7.660.000 | 62,8% | 12.188.798 |
| 2.008 | 92.725 | 1,9% | 576.729 | 11,5% | 2.991.628 | 59,8% | 1.340.000 | 26,8% | 5.001.082 |
| 2.009 | - | 0,0% | 2.273.000 | 19,0% | 9.713.422 | 81,0% | - | 0,0% | 11.986.422 |
| 2.010 | - | 0,0% | 2.010.333 | 16,2% | 6.245.736 | 50,4% | 4.130.073 | 33,3% | 12.386.142 |
| 2.011 | 54.250 | 0,4% | 6.575.513 | 42,4% | 8.862.458 | 57,2% | - | 0,0% | 15.492.221 |

| RECURSOS PRÓPRIOS - DISTRIBUIÇÃO POR PORTE | | | | | | | | | |
|--|------------|----|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|-----------|
| Ano | P. Física | | Micro | | Média | | Grande | | Total |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| 2009 | 28.500,00 | 0% | 1.992.400 | 21% | 6.000.000 | 64% | 1.309.420 | 14% | 9.330.320 |
| 2010 | 14.935,00 | 0% | 263.000 | 4% | 5.000.000 | 76% | 1.309.420 | 20% | 6.587.355 |
| 2011 | 151.822,00 | 2% | 177.400 | 3% | 1.309.677 | 20% | 4.763.165 | 74% | 6.402.063 |

Fonte: www.investerio.com.br (visita em 14/11/2012)

Na Tabela 15 estão relacionadas participações percentuais por Região dos financiamentos Fundes, podendo se verificar a participação mais acentuada da Região Médio Paraíba e Metropolitana, sem destinações para as Regiões Norte e Noroeste.

Tabela 15 – Fundes – Distribuição percentual dos benefícios por Região (2005-2011)

| FUNDES - Participação Regional | | | | | | | |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| REGIÃO | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| MÉDIO PARAÍBA | 38% | 32% | 20% | 50% | 80% | 78% | 85% |
| DOS LAGOS | 29% | 20% | 15% | 10% | 10% | 12% | 9% |
| METROPOLITANA | 30% | 43% | 60% | 37% | 8% | 11% | 5% |
| SERRANA | 4% | 5% | 5% | 4% | 2% | 0% | 1% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fonte: www.investerio.com.br (visita em 14/11/2012)

Na Tabela 16 podem ser observadas as participações percentuais por Região dos financiamentos Fremf, que, por sua natureza, são destinados a municípios de menor dinamismo econômico, e nesse caso surge com maior destaque – à exceção de 2011 - a participação das Regiões Norte e Noroeste.

Tabela 16 – FREMF via Investe Rio – Percentual por Região (2006-2011)

| FREMF - PARTICIPAÇÃO REGIONAL | | | | |
|-------------------------------|-------------|------|------|------|
| REGIÃO | PERÍODO | | | |
| | 2006 a 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| BAIXADA LITORÂNEA | 0% | 0% | 0% | 17% |
| MÉDIO PARAÍBA | 0% | 0% | 22% | 44% |
| NOROESTE | 20% | 46% | 43% | 1% |
| NORTE | 42% | 54% | 16% | 0% |
| SERRANA | 38% | 0% | 20% | 38% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fonte: www.investerio.com.br (visita em 14/11/2012)

Nas tabelas 17 e 18 estão relacionados os recursos BNDES e os recursos próprios da Agência, sendo caracterizada, em ambos os casos, uma distribuição sem padrão definido, alternando entre as regiões, em função de financiamentos específicos concedidos em determinados anos.

Tabela 17 – BNDES via Investe Rio – Percentual por Região (2006-2011)

| BNDES - PARTICIPAÇÃO REGIONAL | | | | |
|-------------------------------|---------|------|------|------|
| REGIÃO | PERÍODO | | | |
| | 2006 | 2009 | 2010 | 2011 |
| CENTRO SUL | 0% | 0% | 0% | 0% |
| CENTRO-SUL | 0% | 100% | 0% | 0% |
| METROPOLITANA | 0% | 0% | 86% | 64% |
| NOROESTE | 0% | 0% | 0% | 0% |
| NORTE | 100% | 0% | 0% | 0% |
| SERRANA | 0% | 0% | 1% | 4% |
| SUL | 0% | 0% | 13% | 32% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fonte: www.investerio.com.br (visita em 14/11/2012)

Tabela 18 – Recursos próprios Investe Rio – Percentual por Região (2009-2011)

| RECURSOS PRÓPRIOS - PARTICIPAÇÃO REGIONAL | | | |
|---|---------|------|------|
| REGIÃO | PERÍODO | | |
| | 2009 | 2010 | 2011 |
| METROPOLITANA | 100% | 21% | 100% |
| NOROESTE | 0% | 79% | 0% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% |

Fonte: www.investerio.com.br (visita em 14/11/2012)

A AgeRio atua como agente financeiro do principal instrumento de fomento no âmbito estadual, o Programa Básico de Fomento à Atividade Industrial no Estado do Rio de Janeiro (RioIndústria), instituído pelo Decreto n° 24.937, de 01/12/98 e recentemente substituído pelo Novo RioIndústria (Decreto n° 44.684 de 28/03/14), que utiliza recursos do Fundes para projetos de instalação, expansão ou realocação de estabelecimentos industriais. Os pleitos para o Programa são apresentados à Codin, analisados e encaminhados à CPPDE (ver p. 69) para deliberação.

A AgeRio vem ampliando as condições de apoio aos municípios, e os itens financiáveis abrangem atualmente um largo espectro, seja em atuação direta/específica ou complementar. A atuação direta tem as prefeituras municipais como clientes, e inclui financiamento para estudos e projetos de capacitação, revisão de normas, construção e reforma de instalações públicas (escolas, hospitais, centros de lazer), terraplenagem, drenagem, pavimentação, geoprocessamento, tratamento de água e esgoto, planos municipais e regionais de saneamento ambiental, arquitetura, mobilidade urbana e ampliação de distritos industriais, normalmente nas condições de TJLP + 4 % ao ano. Nesses casos, a agência faz uma análise da capacidade econômico-financeira e o município tem que estar dentro das regras da Secretaria do Tesouro Nacional, o que implica estar também dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na atuação complementar, a agência financia projetos para habilitar o município a conquistar o financiamento de um órgão federal, ou a contrapartida para acesso a recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por exemplo.

Outra estratégia é a atuação da agência como parceira do desenvolvimento econômico, quando o município não toma o crédito diretamente. A AgeRio financia o cliente que vai para determinado município, e para isso, procura articular-se com as

secretarias de desenvolvimento econômico, visando conhecer os projetos e tentar enquadrá-los via microcrédito, APL's ou parcerias em condomínio. Além da atuação junto à iniciativa privada, os programas de apoio ao setor público (municípios) compreendem os seguintes:

| Quadro 10 – AgeRio: Relação de Programas de Apoio aos Municípios | |
|--|---|
| Com Recursos Próprios | |
| Pró-Ver | Aquisição de máquinas e veículos rodoviários |
| Pró-Gestão | Contratação de serviços técnicos especializados |
| Pró-TI | Aquisição de software |
| Pró-Mobiliário | Aquisição de móveis e equipamentos |
| Pró-Urbano | Construção, ampliação e reforma de instalações públicas municipais |
| Pró-Economia Verde | Financiar projetos sustentáveis |
| Pró- Ambiental | Construção, ampliação e reforma de estações de tratamento |
| Pró-Cultura | Construção, ampliação e reforma de espaços culturais |
| Pró-Educação | Construção, ampliação e reforma de escolas |
| Pró-Esporte e Lazer | Construção, ampliação e reforma de parques, ginásios e arenas esportivas |
| Pró-Industrial | Construção de distritos industriais |
| Pró-Saúde | Construção, ampliação e reforma de hospitais |
| Com FGTS | |
| Pró-Transporte | Implantação de sistemas de infraestrutura do transporte coletivo urbano |
| Saneamento para Todos | Ações de saneamento básico, integradas e articuladas com outras políticas setoriais |
| Com BNDES | |
| Caminho da Escola | Aquisição de ônibus escolares |
| Provias | Aquisição de máquinas e equipamentos novos e intervenções em vias públicas |
| PMAT | Modernização da administração tributária e melhoria do gasto público |
| <i>Fonte: Elaboração do autor, a partir de site da AgeRio (visita em 23/06/13)</i> | |

À guisa de conclusão, este capítulo analisa como a estrutura produtiva no Rio de Janeiro obteve nos últimos anos alguns avanços em termos de distribuição territorial, com novas frentes de geração de renda no interior, mas ainda se encontra excessivamente dependente da indústria extrativa do petróleo. Não se trata apenas do risco de que o petróleo venha a se esgotar ao cabo de três ou quatro décadas, mas do custo de oportunidade de haver múltiplas oportunidades no território, algumas mais sintonizadas com as mais recentes perspectivas de

desenvolvimento sustentável, que necessitam de um impulso para que possam se consolidar na economia estadual. Afinal, “a idade da pedra não chegou ao fim porque faltaram pedras”.

Destaca-se o contraste entre o surgimento da Investe Rio para esse fim e o seu constringido espectro de atuação, de início decorrente da limitação de recursos, e, nos anos seguintes, pela definição pouco precisa de uma política industrial (setorial/regional), que possa preencher essas lacunas de mercado e induzir transformações virtuosas.

A Investe Rio herdou condições institucionais do BNDES e seus anos iniciais de funcionamento não permitiram lograr a autonomia necessária, pelo que teve que depender do resultado de aplicações financeiras. Na medida em que a Agência reforça seu capital com novos aportes, pode se aproximar melhor de sua atividade-fim, sendo capaz de oferecer linhas de crédito diversificadas, com inovações e oportunidades para projetos de maior risco.

5 AS RAZÕES, CONTRADIÇÕES E POSSIBILIDADES DO SISTEMA: UM PASTOREIO DE CURTO CAJADO ?

*E antes de deixar o mercado,
assegurai-vos de que ninguém vá embora de mãos vazias.
Pois o espírito mestre da terra não dormirá em paz no vento
até que a necessidade do último de vós
seja satisfeita.*

(Khalil Gibran, "O Profeta")

Este capítulo apresenta de forma sintética as observações do pesquisador e a visão dos entrevistados, relativamente às hipóteses relevantes para a pesquisa, bem como as respostas dos questionários. A experiência de gestores públicos, acadêmicos, empresários e especialistas permite problematizar o tema e verificar até que ponto as potencialidades e fragilidades da estrutura de fomento no Rio de Janeiro corroboram as considerações levantadas nos capítulos precedentes.

5.1 Um balcão à espera de uma agenda

Ao observar as hipóteses e as várias categorias analisadas nas respostas, adotamos como pano de fundo as analogias propostas por Peter Evans acerca do papel do Estado, apresentadas no capítulo 3, que trata da eficácia da política de fomento.

Vimos ali como Evans ilustra o papel do pastoreio, que, em síntese, significa a ação do Estado no fomento (estímulo) e acompanhamento (orientação) às empresas, como um pastor que indica o melhor caminho a seguir. O que se pode inferir a partir dessa imagem é que as “ovelhas” podem ser erráticas e tendem a se movimentar de acordo com suas necessidades imediatas, cabendo ao pastor afastá-las de valas perigosas e de cercas espinhosas, mantendo-as unidas para que não se desgarrem. Supõe uma ação de estímulo e monitoramento das atividades do mercado, de forma a que as empresas mais vulneráveis – como as novas entrantes – encontrem no Estado um suporte que pode variar desde o apoio para firmas que se arriscam em áreas e setores mais desafiadores até à montagem de empreendimentos estatais para assumir as tarefas complementares de maior risco.

Por outro lado, a figura do pastor está intimamente vinculada ao seu cajado, que, na literatura ao longo dos tempos, adquire diversas simbologias, praticamente todas relacionadas

à necessidade de um instrumento que garanta poder de auxílio, e de comando⁵⁶. Nesse caso, fica ilustrado o poder coercitivo do Estado, originalmente concebido por Thomas Hobbes⁵⁷, e atualmente também vinculado à regulação e à distribuição de oportunidades.

Como foi visto no capítulo 3, é o retrato de um Estado capaz de inibir a lógica própria dos grandes agentes econômicos, que, em busca de resultados imediatos, podem fragmentar as divisões de trabalho e desestimular – ou desvirtuar – a articulação de um conjunto produtivo orgânico no território. Um Estado capaz de, pelo menos, fomentar um maior equilíbrio de forças entre regiões, setores e atores, e que, em determinado momento, teve motivações suficientes para criar unidades organizacionais que, em princípio, haveriam de conceder maior eficácia ao sistema de fomento.

Na medida em que o “cobertor curto é incapaz de cobrir simultaneamente a cabeça e os pés”, é preciso sublinhar as próprias direções consideradas estratégicas para a funcionalidade das agências de fomento, quais sejam: (a) Gerar novos postos de trabalho, (b) Estimular novas tecnologias e processos inovadores, e (c) Reduzir desequilíbrios setoriais e regionais.

Veremos a seguir as hipóteses formuladas para a tese – e suas categorias – estabelecendo contrapontos entre as percepções do próprio autor, de gestores governamentais e dos demais especialistas e representantes da iniciativa privada. Nesse diálogo, apropriamos a ilustração de Evans do Estado como pastor, contextualizando a unidade analítica - AgeRio - na estratégia estadual de fomento. Trata-se de identificar “*até que ponto o pastor é capaz de prover o que o rebanho necessita, e com auxílio de qual instrumento*”.

5.2 Os instrumentos de política

Nesta seção, são transcritos os depoimentos, considerados mais relevantes, relacionados à **HIPÓTESE 1**, qual seja: **Dentre os incentivos para o desenvolvimento, o crédito subsidiado representa um instrumento fundamental para a decisão de investimentos produtivos.** De acordo com as categorias descritas no Capítulo 1, “G” refere-se aos gestores públicos, “E” a consultores, professores e especialistas e “Q” aos empresários respondentes dos questionários.

⁵⁶ Mesmo os registros históricos não se referem ao cajado, - ou bordão ou cetro - , como instrumentos de opressão ou tirania, mas sim de autoridade e justiça, sendo costumeiramente citado como um símbolo de provisão de recursos e de governantes com discernimento.

⁵⁷ Hobbes, T. *Leviatã* (2008).

O capítulo 2 discorreu sobre como a noção atual do desenvolvimento tornou-se complexa e multidimensional, contemplando padrões mais relacionados aos ambientes de negócios globalizados, e à pluralidade de iniciativas e oportunidades não necessariamente vinculadas aos setores industriais de ponta. Isso compreende a qualidade das escolhas individuais e coletivas, que por sua vez não dependem apenas de renda (riqueza), mas também de fatores como educação e acesso a serviços de saúde, entre outros. No que se refere ao crédito público subsidiado, não se pode pretendê-lo sem que seja democrático, com mais igualdade de oportunidades, e que seja disponibilizado de forma tecnicamente responsável, o que pressupõe uma constante avaliação crítica das diretrizes de políticas públicas. Tais políticas revelaram dificuldades de sustentação ao privilegiarem a escolha de setores estratégicos para o direcionamento do crédito do BNDES, e ganha força a opção por políticas de estímulos mais horizontais, que dinamizem não apenas a indústria, mas também o setor de serviços, requerendo outros instrumentos de aproximação com os clientes.

As respostas a seguir atestam que a disponibilidade de recursos e o acesso ao crédito são alicerces fundamentais, em quaisquer circunstâncias, para a amplitude das possibilidades de escolha, onde se inserem as potencialidades empreendedoras individuais ou coletivas, como cooperativas e arranjos produtivos locais. Praticamente todos os entrevistados concordam que o crédito é fundamental, e tal importância se verifica para os indivíduos, para as empresas e para os municípios.

E-3 considera que no capitalismo o crédito funciona como oxigênio, principalmente para as pequenas empresas, já que as grandes dispõem de outras questões de força, como lobbies e negociações com clientes e fornecedores. **G-1** situa o crédito subsidiado e os incentivos fiscais no mesmo patamar, como as duas principais razões para o sucesso de um empreendimento.

Para **E-2**, o crédito de fomento, quando subsidiado, é importantíssimo para as empresas. Embora outros incentivos sejam úteis, é o crédito que proporciona maior flexibilidade e mais opções ao empresário, principalmente quando se trata do desenvolvimento de novos negócios, e não do giro. Na sua compreensão, os obstáculos no financiamento são bem maiores para os pequenos e médios empresários, que têm dificuldades para cumprir as exigências e para saber até mesmo onde está o dinheiro acessível. O crédito no Brasil tem custos altos, e a legislação é complexa, com diversos decretos sendo alterados por outros, quase todos pouco esclarecedores.

O entrevistado **G-3** acrescenta que o financiamento para o desenvolvimento, antes quase que exclusivo do BNDES e BB, passou a ser um mercado atraente para a maioria dos bancos. O próprio financiamento habitacional, antes reservado à Caixa, já atrai Bradesco, Santander e outros, que hoje já não ganham com o overnight, como anteriormente. Com isso, não percebe “qual a grande vantagem de se ter uma agência de fomento, bancada pelo poder público para oferecer o mesmo que qualquer agência bancária da esquina”. Questionado se o crédito subsidiado não seria o diferencial para a Agência, **G-3** afirma que, dependendo do cliente, e dos produtos paralelos que o banco tem interesse em oferecer, pode ser do interesse do emprestador oferecer “juros zero”, denotando uma flexibilidade operacional que uma agência estadual de fomento nunca poderá ter. Para realçar a limitação de alcance da agência estadual, **G-3** registra que,

pelos dados de balanço, a Investe Rio financiou R\$ 7 milhões em 2011, comparado a um total de financiamentos no país de quase R\$ 50 bilhões, destinados à micro, pequena e média empresas. Desse valor, acredito que cerca de 10 % foram para o Rio de Janeiro, ou seja, R\$ 5 bilhões, o que é incomparavelmente acima dos resultados apresentados pela agência estadual. (G-3).

Quanto ao papel dos bancos públicos e privados, no capítulo 2 analisou-se como nas últimas décadas, com maior ou menos intensidade, o padrão de desenvolvimento no Brasil teve como alicerce fundamental a atuação dos bancos públicos. O BNDES, principal motor desse processo optou por priorizar nos últimos anos a concessão de empréstimos e a participação acionária em grandes grupos empresariais, para criar os chamados “campeões”, companhias que passariam a ter porte global. Mais recentemente essa tendência mudou, com a desaceleração da economia trazendo a perspectiva de lucros menores nas empresas que compõem a carteira do BNDESPar. Daí resulta o estímulo a novas linhas de ação dos bancos públicos, alcançando a clientela de menor envergadura através de agentes financeiros.

Se as agências estaduais de fomento, por seu porte, não poderiam ter a pretensão de atuar como concorrentes dos bancos públicos, tampouco o devem fazer em relação aos grandes bancos de varejo. Mas cabe a elas preencher um nicho de oportunidade para empresários que não atuam nos segmentos de maior interesse daqueles bancos.

E-1 considera o BNDES fundamental para o sistema, sendo o maior banco de fomento do planeta, mas o grande problema é que precisa ter uma estrutura para fazer com que o dinheiro chegue às micro e pequenas empresas, já que a grande empresa sempre teve

acesso ao crédito. O BNDES só costuma financiar diretamente projetos de grande porte, acima de R\$ 10 milhões, e tem um custo operacional muito alto para operar um projeto. Citou um projeto que ele conduziu ao BNDES, no valor de R\$ 17 milhões. A análise demorou um ano e meio, foram cumpridas todas as solicitações do Banco, que, ao fim desse tempo, sugeriu o encaminhamento do pleito para uma Agência de Fomento. O projeto acabou sendo aprovado, dois anos e meio depois.

O BNDES financia ativos, enquanto os bancos comerciais financiam o giro das empresas. Apenas o Banco do Brasil e a Caixa operam o Proger (recursos do FAT que financiam até R\$ 400.000 com uma taxa de 5,7% a.a.). O Proger atende majoritariamente projetos empresariais urbanos e projetos hoteleiros e a captação desse recurso é infinitamente mais rápida e menos onerosa que qualquer outra. A análise insere as informações básicas da empresa num software, que gera um balanço perguntado, com o limite do crédito. (E-1).

Prosseguindo, **E-1** situa que os agentes repassadores no sistema de fomento são os bancos comerciais, e para estes não é interessante operar com o BNDES, que nas operações de empréstimo assume risco zero. O risco fica todo com o agente repassador, que compromete o fundo de liquidez, estabelecido pelo Acordo de Basiléia.

Se um banco comercial optar por uma aplicação no mercado financeiro ao invés do financiamento nessas condições, possivelmente terá um lucro três vezes maior. Entende-se porque um Bradesco ou similar queira fugir dessas operações. São bancos que têm um CEO, têm ações na Bolsa, e precisam maximizar lucros e dar respostas aos acionistas, caso contrário seus executivos perdem o cargo. *Spreads* taxados (básicos) e lucros mínimos não compõem a filosofia do mercado financeiro. E não existe incentivo de imposto de renda que pague a diferença da taxa de risco que o banco ganha com uma operação comercial direta. Nesse tipo de operação, o banco embute seguros e uma série de outros serviços que ele “impõe” ao cliente. Estamos falando de uma remuneração de 4% a.a., contra uma remuneração de um cartão de crédito, na faixa de 12% ao mês. (E-1).

E-1 lembra ainda que os tesouros estaduais se financiaram por intermédio dos Bancos de Desenvolvimento, que foram utilizados como instrumentos de alavancagem de recursos no mercado financeiro. Praticamente todos os BD's estaduais faliram, o que criou uma lacuna no sistema financeiro do país. Ao acabarem os BD's estaduais, o Banco Central criou as Agências de Fomento, de forma mais tímida, com limitações. Por outro lado, as Agências de Fomento também têm visões e procedimentos diferentes. Algumas são mais rigorosas, e outras mais flexíveis na concessão de crédito.

E acrescenta que as MPME estão acostumadas a operar com balanço gerencial, que muitos bancos comerciais aceitam. Isso porque o gerente desse banco, que opera com a empresa todo dia, tem acesso a informações gerenciais pelo contato particular que ele tem com o cliente, e essas são as informações reais, e não as “oficiais”, usadas para

efeito contábil. O gerente sabe exatamente quanto ela tem de cheque pré-datado, desconta suas duplicatas, faz o seguro dos ativos da empresa, sabe quantos empregados ela possui, qual a sua carteira e sua folha de pagamento. Tem literalmente todo o histórico dos contratos que a empresa assina para fazer securitização de recebíveis.

E-1 diz que existe toda uma estrutura oficial montada que praticamente induz as empresas a permanecerem como microempresas, com faturamento até R\$ 2,4 milhões/ano (R\$ 200 mil por mês), e que sejam enquadradas no Simples Nacional. Assim, não são obrigadas a ter balanço, apenas a contabilidade mínima, mas, por sua vez, não geram escrituração contábil que dê suporte a uma operação financeira de banco comercial. O empresário que, de forma oportunista, abre várias empresas dentro desse limite de faturamento, mas na verdade fatura no total R\$ 10 milhões anuais, não tem lastro para o crédito na hora em que precisa. Nesse caso, o Simples pode representar um tiro no próprio pé. E essa “informalidade contábil” é muito mais comum do que se imagina. Nas grandes e médias empresas, o contador normalmente prepara os balanços.

E-2 defende que o crédito deve vir acompanhado de facilidades de operação, como é o caso do Finame, do BNDES. É uma forma de financiamento muito simples, e se o cliente tiver reputação creditícia, o contrato pode ser fechado até pelo telefone. No entanto, se em vez de um caminhão, por exemplo, o empresário quiser ampliar seu armazém ou sua unidade fabril, esse processo envolve um estudo longo, burocrático, desanimador. Enquanto no Finame o próprio bem financiado serve como garantia, em outras situações exige-se como garantia até duas vezes e meia o valor financiado.

E-2 lembrou que, há cerca de quatro décadas atrás, os bancos viviam de emprestar dinheiro, e não do overnight, como atualmente. Filho de empresário, ele recorda como o seu pai operava com o antigo Banco de Comércio do Café, que se transformou em União de Bancos Brasileiros, e posteriormente Unibanco / Itaú.

Meu pai vestia seus melhores trajes para ir falar com o gerente, que por sua vez tinha muito mais poder do que os de hoje para aprovar os empréstimos. Com o passar dos anos, e com o acúmulo de inadimplências, hoje as solicitações têm que passar pela diretoria ou por comitês de crédito, e com isso a rede bancária só empresta dinheiro para quem tem. Esse rigor pode se justificar para quem solicita altas somas, cerca de R\$ 10 milhões ou mais, mas abaixo desse limite o crédito deveria ser simples como no Finame. (E-2).

E-3 vê avanços significativos na oferta de crédito pelos bancos públicos - Caixa e BB - e até pelos privados, como o Bradesco, mas salienta que a reunião de empresas em aglomerados – APL's – facilitaria o trabalho dos agentes de fomento.

E-4 assinala que existem três níveis de atuação fundamentais no atendimento ao processo empresarial/produtivo: a fase de Protótipo (onde atuam órgãos como a Faperj), a do Lote Piloto, e a etapa de produção seriada, alvo dos financiamentos do BNDES, dos bancos comerciais e das agências de fomento. A lacuna que existe no sistema de fomento brasileiro e estadual está na segunda fase, porque o Capital de Risco no país está muito aquém do desejável.

Mesmo o BNDESPar e a Caixa não conseguiram muitos avanços, porque não sabem lidar bem com a gestão de riscos. Sentem dificuldades em fazer empréstimos para empresas nascentes, pequenas e médias, exigindo um colateral e garantias fora de propósito. O Brasil aporta muito pouco em P & D, o sistema é lento e ineficiente, e mesmo os fundos privados e investidores “angels” que começam a surgir visualizam uma Taxa Interna de Retorno da ordem de 100 a 150%, o que não é razoável para a maioria dos negócios. (E-4)

Por sua vez, **E-4** acredita que a AgeRio, por não ser grande, tem capacidade limitada de alavancar os negócios e, também, de enfrentar os riscos. Afirma que tanto o BNDES como as agências estaduais devem se adaptar para uma adequada correspondência às empresas cujo porte ou saúde financeira, por sua incipiência, ainda envolvam riscos.

Para **E-7**, em um contexto de capitalismo avançado, tem que ter financiamento para os empresários investirem. O capitalismo se movimenta sobre dívidas, e não baseado em poupança, nem tampouco no patrimônio próprio do empresário, que deve servir para alavancar recursos.

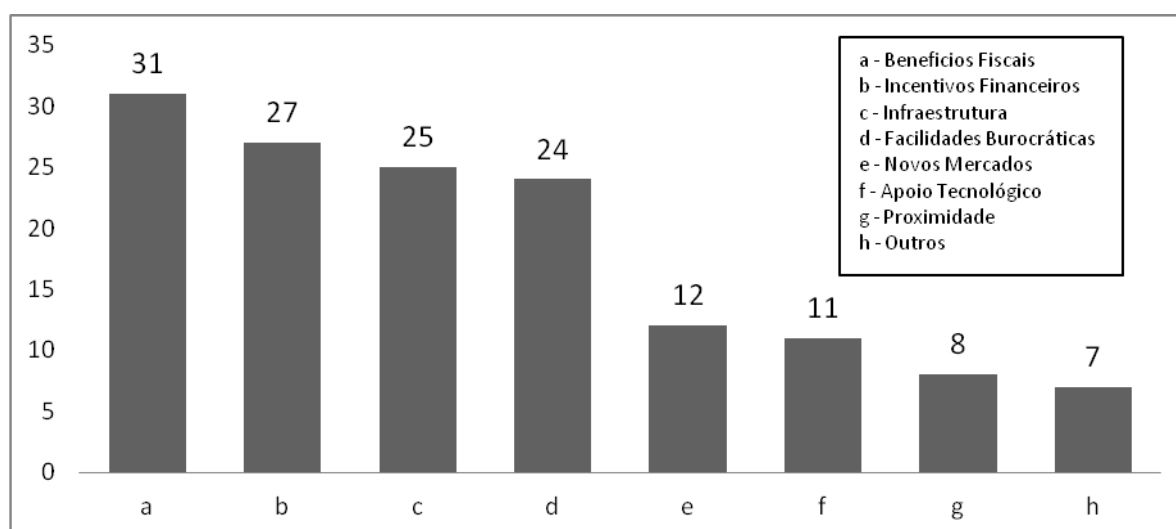
E-8 ressalta o papel do BNDES, que até os anos 1990 foi fundamental na transformação dos setores industriais do país, tendo favorecido a criação e a competitividade internacional da indústria petroquímica brasileira. Mesmo com o Acordo de Basiléia impondo maior regulação ao capitalismo financeiro, o BNDES seguiu inovando, tanto no apoio a grandes empresas, como nas oportunidades para negócios de menor escala. Isso é particularmente importante em um país como o Brasil, que possuía centenas de bancos regionalizados e hoje não tem quase nenhum, já que todos quebraram ou foram incorporados pelos grandes bancos. Ressalta, ainda, que o BNDES tem uma ação estadualizada dentro de seu portfólio. Ou seja, quase todos os estados, por intermédio de seus governantes, chegam ao

BNDES de “pires na mão”, querendo recursos muitas vezes para atender projetos imediatistas de uma classe política que não está comprometida com um olhar mais virtuoso sobre o desenvolvimento regional, e ao Banco compete exigir como contrapartida para a concessão dos seus empréstimos o benefício para a efetiva transformação na economia daquela região.

H 1 na percepção dos empresários

Na resposta à pergunta inicial do questionário (motivação para investir), os três quesitos de maior relevância para a decisão por parte dos empresários foram: 1º - Benefícios Fiscais (31 respostas), 2º - Incentivos financeiros (27 respostas), 3º - Facilidades burocráticas (25 respostas), 4º - Infraestrutura (24 respostas). Vale observar que os itens classificados em 1º e 2º lugares somam 58 respostas, do total de 145, ou seja, 40%, e representam áreas nas quais as AEF atuam diretamente, o que destaca sua importância. Porém, se relacionarmos a importância dada ao primeiro item (benefícios fiscais) com a visão negativa sobre esses incentivos apontada na pesquisa mencionada na seção 4.2 (p. 99), constata-se que os benefícios fiscais, mesmo que desejados pelos empresários, não representam uma estratégia que favorece o governo, ao passo que os incentivos financeiros não encontram as mesmas restrições, e nem as de ordem normativa.

Figura 5 – Respostas dos 50 empresários sobre os fatores de maior influência para a decisão de investimentos (ver Anexo 5)



Fonte: Elaboração do autor, a partir das respostas do questionário (pergunta 1)

Q-24 : Nós trabalhamos com a Caixa Econômica Federal, desta forma temos incentivos na aquisição de equipamentos e apoio a comercialização com o projeto Minha Casa Minha Vida.

Q-26 : Visualizamos algumas linhas de financiamento providas pelo setor público, tais como Proger e Cartão BNDES. Porém, acreditamos que a carga tributária e fiscal sobre o setor de serviços seja muito grande, além da necessidade urgente de revisão dos direitos trabalhistas que fomentam a indústria do emprego e não do trabalho.

O conjunto dos empresários indagados sobre as maiores dificuldades para a obtenção do crédito (*Anexo 4, questão 3, com possibilidade de marcação múltipla*), comparativamente entre bancos públicos e privados, indicou o que se segue:

Tabela 19 – Número de entrevistados que relatam as dificuldades para obter crédito nos bancos comerciais e públicos

| | Taxas elevadas | Exigências burocráticas e garantias | Difícil acesso ao gerente / tomador de decisão | Desconhecimento do que é oferecido |
|-------------------|----------------|-------------------------------------|--|------------------------------------|
| Bancos Comerciais | 44 | 31 | 04 | 06 |
| Bancos Públicos | 13 | 44 | 07 | 24 |

Fonte: Elaboração do autor, com base nas repostas dos questionários

Nessas respostas, registra-se a igualdade das respostas que apontam as taxas elevadas como o maior entrave nos bancos comerciais, e as exigências documentais como a grande dificuldade no trato com os bancos públicos. Por outro lado, o acesso ao tomador de decisão foi o item menos apontado em ambos. Mas deve-se atentar para o fato que, também no âmbito privado, a burocracia é ainda um grande elemento de dificuldade no processo. Ou seja, mesmo com a proximidade com o gerente do banco, ou gestor das agências, o tomador ainda se defronta com as dificuldades causadas pelas imposições legais e formais, o que permite perceber como o rigor institucional é suficientemente forte para impor diretrizes às organizações.

5.3 O ambiente de negócios

Nesta seção, são transcritos os depoimentos, considerados mais relevantes, relacionados à **HIPÓTESE 2**, qual seja: **A AgeRio, no âmbito da estrutura estadual de fomento, constitui um ambiente onde o empresário – principalmente de pequeno porte - que procura financiamento para investir no Rio de Janeiro, encontra menores entraves, custos de transação e comportamentos oportunistas do que nas operações com outros bancos.** De acordo com as categorias descritas no Capítulo 1, “G” refere-se aos gestores públicos, “E” a consultores, professores e especialistas e “Q” aos empresários respondentes dos questionários.

No capítulo 3, é possível constatar que os financiamentos com recursos próprios concedidos pela Investe Rio no período 2009 a 2011 são muito tímidos, se comparados aos demais repasses, e a predominância se dirige às médias empresas. A limitação operacional da Agência em seus primórdios fica bem ilustrada pelo fato de ter começado com volume de capital social de R\$ 4 milhões, em aporte do Estado, que chegou a cerca de R\$ 7 milhões em início de 2007, enquanto o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) detinha um Patrimônio Líquido cerca de 10 vezes superior⁵⁸, e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), cerca de 100 vezes o da Investe Rio⁵⁹. Assim é que, de 2005 a 2008, a operação da Agência ficou limitada a repasses, com um número relativamente reduzido de operações, pouco pulverizadas, e sem significativa diversificação no leque de produtos.

A partir de 2009, com a Resolução N° 3757, a Investe Rio passou a atuar também em programas de microcrédito e em programas de auxílio financeiro para municípios afetados por enchentes e outras intempéries. Em 2010 e 2011, diversos municípios foram visitados pelos técnicos da agência, que orientaram empreendedores locais sobre como ter acesso às linhas de fomento do Programa de Apoio Solidário (PAS), criado para financiar empreendimentos situados em áreas declaradas de emergência e/ou calamidade pública.

Esse quadro começa a ganhar maior nitidez em 2012, o ano que coincide com a reestruturação da empresa, e o atendimento a empreendimentos de menor porte, como o das comunidades pacificadas, ganha importância na carteira dos financiamentos.

G-7 entende que a criação da InvesteRio foi uma iniciativa fundamental, que possibilitou ao governo do estado ampliar sua atuação como importante protagonista do

⁵⁸ Relatório de Administração 2006 Bandes em <http://www.bandesonline.com.br/>

⁵⁹ Relatório de Administração 2006 BDMG em <http://bdmg.mg.gov.br/institucional/>

desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro. Sua criação permitiu preencher uma lacuna e veio complementar o papel da Codin como instituição encarregada de captar e atrair investimentos para o estado.

Ainda hoje, as opções existentes no mercado privado de crédito não atendem às necessidades das empresas fluminenses pequenas e médias. Os juros cobrados pelo setor financeiro privado, no Brasil, são sabidamente altos e há carência de crédito para investimentos de médio e longo prazos. A criação de uma Agência de Fomento, como a AgeRio, permitiu alcançar vários objetivos importantes, tais como: 1) complementar a atuação da Codin, no seu esforço de captação de novos investimentos; 2) implantar linhas de financiamento destinadas a fomentar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas; 3) orientar o crédito e oferecer participação acionária (venture capital) para setores considerados estratégicos (portadores de futuro), como os de TIC e biotecnologia; 4) destinar crédito para as micro e pequenas empresas com o objetivo de fortalecer cadeias produtivas vinculadas a grandes empreendimentos; 5) promover o microcrédito nas áreas liberadas no controle do narcotráfico, para estimular o empreendedorismo local. (G-7).

Em contraponto, **G-3** argumenta que toda empresa, por menor que seja, trabalha com um banco comercial.

Se o cliente é bom, o gerente tem todo o interesse em mantê-lo. Se esse cliente decide abdicar do banco comercial para ir buscar crédito na AgeRio, é porque de alguma forma ele não consegue cumprir as exigências do seu banco. Ou seja, a agência de fomento pega em princípio a clientela rejeitada ou incapacitada para os bancos privados. (G-3)

Mesmo considerando o fato de que algumas linhas de financiamento na agência de fomento são mais baratas, **G-3** observa que nem sempre as empresas – mesmo quando pequenas – estão atrás apenas do dinheiro barato (menores taxas). Diversas vezes é mais importante a agilidade. Cita como exemplo as empresas de *Factoring*. São, na verdade, uma maneira moderna de agiotagem legalizada, mas, embora pratiquem taxas mais elevadas, conseguem disponibilizar os recursos em 24 horas. Pode valer mais para o tomador, circunstancialmente, pegar recurso mais caro e ganhar um percentual acima disso, mais adiante, com a efetivação do seu negócio.

G-2 salienta que, ao apostar em um projeto embrionário, guardadas as condições de aprovação, a AgeRio se alia ao grupo de instituições como Finep e incubadoras, promovendo um crescimento diferenciado e permitindo que projetos que não teriam chance num banco de varejo tenham consequência, ainda que envolva processos e análises mais demorados. Essa demora decorre dos requisitos que são mais cuidadosos, em se tratando de dinheiro público.

Quanto a evitar comportamentos oportunistas, **G-2** diz que a agência vem aprendendo a lidar com esse público-alvo, que não é o mesmo dos grandes bancos, na medida em que não há conhecimento prévio do empresário. Reconhece que essas empresas não

declaram os balanços em sua totalidade, o que deve ocorrer em relação aos bancos, onde as empresas sofrem auditoria. Assim, como as informações que chegam para análise nem sempre são confiáveis, a AgeRio exerce uma análise rigorosa, sendo que em praticamente todas as solicitações houve necessidade de checar ou questionar as empresas sobre a documentação apresentada, acarretando alterações.

Por outro lado, destaca o fato de que todos os técnicos da AgeRio são treinados interna e externamente para identificarem fraudes, e na legislação contra lavagem de dinheiro. Ante qualquer indício de lavagem de dinheiro, ou de financiamento ao tráfico ou ao terrorismo, os funcionários da agência são obrigados a comunicarem primeiramente ao Banco Central, que por sua vez informa ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coafi). Por fim, observa que há manifestações de Secretários de Governo e de políticos que são ouvidas pelos empresários, querendo se valer de conhecimentos pessoais, mas que em nenhum momento viu essas sugestões serem determinantes para a concessão de um financiamento. **G-2** considera que a disponibilidade de manuais de funcionamento das operações e a constante divulgação dos procedimentos padrões permitem transparência e tranquilidade aos técnicos para trabalharem sem se submeterem a pressões.

E-4 concorda, e diz que, apesar das pressões dos deputados, para que uma intenção vire uma ação depende muito dos técnicos das Secretarias (Fazenda, Desenv. Econômico). Se há um processo que flui naturalmente, isso evita que conhecimentos/amizades prevaleçam.

E-3 entende que comportamentos oportunistas podem ser reduzidos ou evitados com uma oferta de crédito planejada, direcionada para os interesses de fomento do estado. Ainda assim, existem questões que fazem parte da lógica do mercado, das relações humanas e sociais.

Não se pode controlar tudo, mas, com definição de regras e de prioridades, é possível conter os desvios, e fazer com que os “lobbies do bem” revertam para o desenvolvimento econômico do estado. (E-3)

As regras, no caso, se traduzem nas garantias que se submetem às próprias exigências do Banco Central e dos Acordos de Basiléia. **E-3** adverte para o fato de que “não dá para fazer mágica”, e considera como abusivos os marcos regulatórios relativos a exigências ambientais - Licenças de Operação. Vê como a principal inviabilidade para o crédito no Rio de Janeiro, onde um processo de concessão pode se estender por até 7

anos, sem que os empresários ou os bancos tenham culpa ou qualquer ingerência decisiva.

G-6 considera que, desde o seu início, como InvesteRio, e hoje, como AgeRio, a instituição sempre teve plena autonomia para desenvolver o seu trabalho no âmbito da estrutura estadual, e essa é uma das razões de seu sucesso e de seu rápido crescimento.

O nível de gestão da AgeRio é extremamente elevado, o processo de seleção é rigoroso e seus quadros técnicos têm sido constantemente treinados. Quanto às regras do Bacen, cumpre respeitá-las e não creio que sejam um empecilho ao bom trabalho da Agência e/ou ao cumprimento de sua missão de fomento. As regras têm por objetivo promover a cautela na concessão do crédito, a segurança financeira, a transparência na prestação de contas e as boas práticas de governança. (G-6).

E-2 entende que, ao contrário das grandes empresas, as pequenas empresas não podem contratar um economista ou um advogado, e por isso um consultor independente representa uma figura que hoje mais auxilia do que atrapalha, mas é um serviço que por sua vez onera ainda mais o processo, e por isso deveria ser necessário apenas para operações de alto valor.

Nessa mesma linha, **G-1** considera que os créditos dos órgãos públicos apresentam dificuldades burocráticas. O papel dos agentes estaduais de fomento é o de reduzir essas dificuldades, mas muitas vezes isso não acontece. Principalmente as MPME têm dificuldades, e isso faz com que operem com bancos privados, mesmo que incorram em custos maiores. Por sua vez, considera que as pressões de deputados e vereadores fazem parte do sistema democrático de governo.

Muitas vezes são pressões justas por parte de políticos e governantes que desejam atrair investimentos para suas localidades, e com isso estimular essas economias. É quase como um “lobby oficial”. Existe no mundo inteiro, nos Estados Unidos é quase oficial, tem regras, mas aqui no Brasil é mal feito. Deveria ter regras pré-estabelecidas. O intermediário tem tempo para isso, enquanto que o empresário tem que cuidar do seu negócio. As grandes empresas têm mais acesso ao crédito, e trânsito mais livre. (G-1)

G-5 ressalta a importância e o diferencial do trabalho da AgeRio com Microcrédito nas comunidades pacificadas, lembrando o papel dos agentes de crédito, que têm todo o trabalho de orientar a tomada de recursos, no sentido de não promover o endividamento. E destaca que, para chegar a essa equação financeira e operacional, técnicos da Agência estudaram programas de microcrédito praticados em todo o país, visitaram agências e clientes, verificando o ticket médio. Houve uma curva de

aprendizado, incluindo como capacitar, como interagir com o cliente, até porque as aspirações e demandas variam muito entre clientes de diferentes regiões.

Ao contrário de um Banco Comercial, a Agência não quer endividar ninguém. A proposta é dar recursos para que o tomador gere mais riqueza para si, através da implantação de seu negócio. Desenvolver com ele até um projeto de fidelização, de ele ir crescendo junto com a Agência, chegando à formalização e até à categoria de empresa de pequeno porte. Há caso de quem fez esse caminho e já se dirige a outra diretoria da AgeRio para solicitar financiamento – recurso para capital de giro. (G-5).

E-6 afirma que o Estado tem que ter uma presença decisiva e que falta foco para a ação da AgeRio. Chama a atenção para o fato que o Rio de Janeiro, como um todo, tem um marco institucional muito enfraquecido, com representação federal de má qualidade, além de um Judiciário e de uma Assembléia Legislativa que são piores do que a maioria dos demais estados. Também deixam a desejar as Associações de Classe, como a própria Federação de Indústrias, e vemos a polícia envolvida com o crime. Todas essas questões têm articulação com o poder, e geram Custos de Transação para o ambiente de negócios no Rio de Janeiro.

O Rio de Janeiro ficou com a estrutura produtiva “oca”, e muito centrada em extração de petróleo e siderurgia. No período entre 1985 e 2012, o Rio de Janeiro perdeu força e foi ultrapassado por outros estados, em indicadores tais como Receita de ICMS e Empregos com carteira na indústria de transformação. Como um exemplo de sucesso, que pode servir para o Rio de Janeiro reverter o quadro, temos o arcabouço institucional bem estruturado em Minas Gerais, que reúne o INDI, a Fundação João Pinheiro, o CEDEPLAR e o BDMG. Essa estrutura institucional deve ser construída como um todo. Se só funcionar uma “perna” (fomento), sem um órgão que pense as estratégias, torna-se difícil construir uma agenda, e o resultado fica a dever. (E-6).

E-6 traz à tona a contribuição de Douglass North, ao afirmar que, em qualquer região, há atividades INDUZIDAS e INDUTORAS, sendo essas últimas as que atraem renda para a região, e que vendem para outras regiões⁶⁰. Acredita que o foco da AgeRio deve ser identificar quais são essas atividades indutoras, e priorizá-las. Claro que, ao fazê-lo estará “definindo ganhadores”, mas isso não é um problema, desde não vire necessariamente uma lógica de compadrio, e que se resguarde o interesse público estratégico.

G-3 considera que a estrutura poderia estar mais profissional na divulgação das oportunidades no Estado. Cita como exemplo a funcionalidade da empresa Rio

⁶⁰ O entrevistado cita Cinema e Vídeo como exemplo de uma atividade indutora em Serviços, que teve um forte impulso para o crescimento devido à Lei de Conteúdo Nacional.

Negócios, que atua no âmbito da prefeitura municipal do Rio, onde há comunicação via internet mais ágil e precisa. O entrevistado observa como causa grande desinteresse para o potencial investidor/ empresário entrar em um site e ver uma informação desatualizada. Considera também que a integração entre os órgãos não é ainda suficientemente entrosada e compactada, existindo superposição e retrabalho.

G-1 discorre sobre a ação do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ), um órgão auxiliar do legislativo estadual, que tem como missão analisar se os recursos do estado estão sendo utilizados corretamente. As contas da AgeRio, por conterem recursos estaduais, se inserem nesse contexto. O TCE analisa e emite o parecer, cabendo o julgamento à Assembléia Legislativa, ou às Câmaras Municipais. O gestor entende que, em termos de estrutura para o crédito, o Rio de Janeiro está no mesmo patamar de estados como Minas Gerais, Paraná e São Paulo, em melhor situação que os demais. Mas a estrutura pública precisa ser melhorada.

A AgeRio está bem, mas a Codin deve ser melhor aproveitada, porque é o braço operacional da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, e dispõe de maior flexibilidade, podendo funcionar efetivamente como empresa de consultoria do governo. A AD-Rio deveria ter ficado na elaboração dos grandes estudos para o estado implementar, e começou a morrer quando tentou fazer o papel que competia ao estado, com a Codin e a Turisrio. (G-1)

G-2 argumenta que os bancos comerciais - de varejo - operam com o conceito de crédito massificado, onde possuem conhecimento do cliente, que pode obter empréstimo até no caixa eletrônico. É fácil oferecer crédito para quem tem situação financeira confortável, e que já possui investimentos no banco. Difícil é dar crédito para empresas nascentes ou em situação de risco. A AgeRio participa intensamente da vida de um projeto de crescimento econômico, e não enxerga as empresas meramente através de uma mesa de atendimento bancário. Quando percebe que a empresa, embora com capacidade no seu ramo, não tem capacidade de gestão para levar o projeto adiante, a Agência às vezes condiciona o financiamento à contratação de profissionais experientes para garantir e dar segurança à boa execução do projeto.

E-5 assinala que o Rio de Janeiro tem muitas vocações, atua em frentes diversas e que não há como pensar em áreas como transportes, desenvolvimento econômico e regional, e meio ambiente, caminhando sem uma política integrada, sem a “cultura do link”, diante das oportunidades que surgem para o Estado. Salienta que o poder legislativo ainda é muito limitado na definição dessas frentes, mas ressalta a ação do Fórum de

Desenvolvimento⁶¹, que existe desde 2003, voltada para trazer a voz do empresariado para a Alerj, e alinhar os propósitos comuns.

A atuação que o legislativo pode ter é dar celeridade aos projetos encaminhados pelo executivo. O Forum faz um importante trabalho de convencimento em relação aos 70 parlamentares na Assembléia Legislativa, que tem suas bases e podem ou não estar alinhados com o governo, mas todos têm que ter um entendimento do que determinados projetos representam para o desenvolvimento do Estado. (E-5).

H 2 na percepção dos empresários

A disposição – um tanto genérica – de estimular ou dinamizar ambiente de negócios passa por várias possibilidades de atuação do poder público, como foi visto no Capítulo 3. Na percepção dos empresários, a presença ativa das políticas de fomento no interior ainda é vista com ressalvas, principalmente para os pequenos tomadores. Pode se observar que não há uma diferença acentuada nos serviços oferecidos pelos diversos órgãos que compõem a estrutura de fomento, nem tampouco uma singularidade que represente destacada inovação ou impacto nas perspectiva de desenvolvimento setorial ou regional.

Q-1: A diferenciação de taxação de impostos para as micro e pequenas empresas e, mais recentemente, a possibilidade de ser um empreendedor individual, facilita muito a formação e regularização de um pequeno negócio. No meu caso, o apoio à comercialização hoje se dá através de um grupo do Sebrae chamado InModa, do qual faço parte. Mas não foi fácil assim. Para quem vai direto nos balcões de atendimento do Sebrae-RJ, recebe poucas opções de acesso a crédito e incentivo de comercialização, sendo geralmente os interessados conduzidos a fazerem cursos ou pagarem um consultor. O que pode ser lido no site do Sebrae em referência a essas situações, na prática pode não ser tão fácil e possível. Exemplo do uso do cartão BNDES e liberação de crédito por este banco para uso por microempresas no segmento moda.

Q-2: Há aproximadamente 4 anos nossa empresa tentou levantar recursos subsidiados, para desenvolvimento de software nacional, com a Finep e o BNDES, e não obteve sucesso. Mais recentemente, através do mesmo intermediário de antes, a empresa

⁶¹ O Forum de Desenvolvimento é uma instância participativa que funciona no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Embora com papel mais amplo, teve como inspiração o Conselho criado pelo ex-presidente Lula, que tinha como pauta fornecer sugestões aos Ministérios. No Rio, ao contrário do modelo federal, é ligado ao legislativo, com o papel de subsidiá-lo para que ele possa atuar junto ao executivo.

buscou financiamento (cerca de R\$ 100 mil, para capital de giro) na AgeRio, com taxa de juros de aproximadamente 1% ao mês. Apesar da atratividade da taxa (que já tínhamos também conseguido na Caixa Econômica, a AgeRio fez uma exigência que consideramos sem propósito. O setor de crédito da agência pediu que fizéssemos o balanço consolidado incluindo duas empresas que pertencem a um dos nossos sócios majoritários, mas que não pertencem ao grupo empresarial. Ora, se precisam dessa consolidação para suas análises, seria o papel da própria agência consolidar os balanços, e não nosso, já que as outras empresas não tem nada a ver com a que está solicitando o financiamento.

Q-6: A estrutura de fomento no Rio contempla parcialmente as necessidades, pois em diversos casos se mostra morosa, burocrática e sem o devido conhecimento necessário para análise das informações. Na reunião inicial com a Investe Rio, os produtos e taxas ofertados estão fora do mercado (garantias de 130 % e sem taxas competitivas).

Q-7: A infraestrutura de uma forma geral tem um custo muito elevado para o funcionamento de uma micro empresa. Além disso, a burocracia atualmente é o grande vilão do empresário, pois o tolhe de diversas formas. Uma questão que poderia ser facilmente resolvida tem que passar por diversos órgãos do governo, o que faz com que o custo do investimento seja elevado, não apenas pela não-produção, como pelos dias não trabalhados gastos na tentativa de resolver alguns problemas que poderiam ser resolvidos em algumas horas.

Q-10: Para pequenas e médias empresas, as instituições estaduais, como Investe Rio, Codin e Inea (licenças ambientais) não funcionam de maneira adequada, sendo ineficientes e demasiadamente burocráticos. As linhas oferecidas pela Investe Rio, bem como as chamadas garantias reais, não atendem as pequenas e médias empresas. O mercado financeiro, até mesmo público, como Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, solicitam condições mais adequadas à realidade da pequena e média empresa brasileira.

Q-23: A AgeRio não ofereceu diferença com relação às instituições bancárias do mercado, mas abriu uma nova possibilidade de negócios, principalmente para um

projeto de médio prazo, que é trazer para o Rio uma planta de produção de móveis de baixo custo que temos no Sul.

Q-24: Os principais órgãos que atravancam o empreendimento são os de serviços públicos, tais como Cedae (abastecimento de água) e Inea (licenças ambientais), e não há uma sintonia entre Prefeitura e Governo Estadual.

Q-25: Depois do benefício fiscal conseguido pelo setor em 2009 pelo Governo do Estado, o setor de joias e bijuterias espera, com ansiedade, o apoio em linhas de crédito, principalmente para desenvolvimento tecnológico, que vem sendo prometido há alguns anos pela antiga Investe Rio e agora Agerio.

Q-32 : Existem pequenas e médias empresas consolidadas com anos de mercado e que não tem acesso ao crédito governamental. Nós é que engordamos os lucros dos bancos comerciais e as informações, os benefícios e as facilidades não chegam até nós.

Q-37: As dificuldades para acesso ao crédito são: a exigência de garantias; entraves burocráticos (ex: liberação de licença ambiental); limitação de acesso a comunicação no interior quanto a telefonia e internet; falta de política de incentivos para a região noroeste do estado, que tem índices (ID) iguais ou piores que o Nordeste. Faltam operadores (agentes) e integração com outros órgãos que são necessários ao processo de investimento, ou seja, a parte operacional de licenças no caso ambiental não anda entrosada com a Agência de Fomento, o que causa aumento de custos e inviabiliza o processo.

Q-49: Tivemos necessidade de um empréstimo pequeno, para mudar a loja de ponto e ter mais espaço para a oficina de molduras. Houve aconselhamento pela agente de crédito da AgeRio durante todas as etapas, e concluímos bem o processo.

Sobre as respostas para a pergunta 4 do questionário (Anexo 3), uma importante questão a destacar é a falta de conhecimento da Investe Rio/AgeRio pelos respondentes: mais da

metade declaram que desconhecem a atuação da agência⁶². Isso é uma constatação de certa forma esperada, face ao pouco tempo de atuação da Agência, e de seus anos iniciais incipientes. Não obstante, esse fator persiste como um dos principais desafios a serem superados, sendo algumas medidas sugeridas na seção 5.4, a seguir.

Em relação aos respondentes que conhecem a atuação da AgeRio e/ou que já utilizaram seus serviços, no caso das MPE é visível que não se espera muito da Agência com relação às dificuldades para o cumprimento de exigências burocráticas, que envolvem colaterais e comprovantes fiscais, financeiros, ambientais e comerciais. Não se trata de má-vontade, de discriminação ou de dificuldades intrínsecas ao órgão para agilizar a liberação de recursos, e sim de subordinação a questões normativas, e ao cuidado quanto à necessária qualidade dos projetos apresentados pelo setor privado.

Isso pode refletir alguma falta de ousadia por parte da Agência, mas ressalte-se que o apoio a empreendimentos iniciantes, inovadores, ou que carregam maior risco de crédito, se inserem num arcabouço institucional que dialoga com outras esferas do poder público, que precisam cooperar de forma que as atividades de cada unidade alimentem a funcionalidade das demais e atendam a macro-função do desenvolvimento.

A questão é que os compromissos críveis, que se fazem garantidos pela própria sustentabilidade da AgeRio, já consolidada institucionalmente, envolvem não apenas os contratos firmados, mas também promessas não efetivadas, como citou o respondente Q-25, no caso, solicitando produtos mais customizados.

5.4 A Agência e as estratégias governamentais

Nesta seção, são transcritos os depoimentos, considerados mais relevantes, relacionados à **HIPÓTESE 3**, qual seja: **A atuação da AgeRio favorece as estratégias de fomento expressas nos planos de governo do Estado do Rio de Janeiro, e as aprimora em termos de abrangência, agilidade, controle de processos e possibilidades de inovação**. De acordo com as categorias descritas no Capítulo 1, “G” refere-se aos gestores públicos, “E” a consultores, professores e especialistas e “Q” aos empresários respondentes dos questionários.

⁶² Questionários 01, 03, 07, 08, 09, 11, 12, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 28, 29, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 41, 45, 46 e 48. (28 em 50)

De acordo com o que foi visto nos capítulos 2 e 3 sobre a importância do crédito, e sobre o papel das políticas públicas, o desejável é que estas resultem de uma leitura precisa dos ambientes, para que os recursos alocados promovam a difusão de oportunidades de negócios, e que evitem a concentração e a concorrência predatória. Na condição de braço operacional de uma estratégia, a eficácia dessa agência de governo será tanto maior quanto mais focado e definido for o seu espectro de ação, que por sua vez está diretamente atrelado à formulação de política de fomento. Para o Rio de Janeiro, trata-se de escolher se a prioridade se dirige ao turismo ou para a indústria, se privilegia o adensamento ou a expansão de cadeias produtivas, se intensifica a convenção estabelecida, apoiada no tripé petróleo/ serviços/ inovação, ou se aposta em novas potencialidades regionais.

G-2 não vê claramente uma prioridade efetiva para as PME, e sim um tratamento diferenciado quanto à aprovação de crédito e ao tempo de resposta. Financiamentos de até R\$ 15 mil devem demorar apenas um dia na área de risco de crédito, e cerca de 5 dias para pleitos até R\$ 100 mil. Além de taxas e *spreads*⁶³ mais baixos, outro diferencial recentemente aprovado pelo Conselho de Administração é conceder o tratamento de uma Operação Simplificada para qualquer novo valor solicitado à pequena empresa que já tenha contratado financiamento anteriormente, que tenha sido adimplente e que demonstre capacidade de pagamento. Uma Operação Simplificada exige menos requisitos, e tem mais rapidez na liberação do que as demais. Observa que grande parte dos atrasos se deve aos clientes, e às dificuldades inerentes às micro e pequenas empresas.

E-1 observa que o nicho da Investe Rio são as micro, pequenas e médias empresas, o que está claramente manifestado em declarações de seus dirigentes, e nos objetivos da empresa, e que a Agência de Fomento é uma instituição financeira, e não uma instituição de planejamento. O Estado é quem tem que dizer onde investir. As Agências de Fomento têm uma obrigação institucional e devem viabilizar o acesso ao crédito para toda a cadeia produtiva. Elas possuem uma personalidade, que é democratizar e universalizar o acesso ao crédito oficial, quer seja do micro, do médio ou do grande empresário.

⁶³ *Spread* bancário: Diferença entre o custo de captação e a taxa cobrada pelo banco. É composto pela Margem líquida, Inadimplência, Custo administrativo, Impostos diretos e Compulsórios/encargos.

E-6 considera que a AgeRio não tem recursos capazes de atendimento a grandes empresas e também não acredita que o Estado do Rio de Janeiro possua, de fato, algum APL funcionando. Entende que a vantagem de um APL é ter uma governança em funcionamento, e, com isso, poder conhecer melhor os clientes, mas as concentrações produtivas que existem no território fluminense não possuem essa governança. Por outro lado, **E-6** acha que adensamentos de cadeias produtivas são possíveis, mesmo em setores globais como o automotivo, no Médio Paraíba, e a AgeRio poderia dar crédito a esses fornecedores. Cita adensamentos possíveis na cadeia da Rio Polímeros, que funciona como âncora e em outros setores, mesmo que não tenham empresa âncora, como na Moda Praia de Cabo Frio. Nesse caso, a AgeRio poderia priorizar as empresas exportadoras, por exemplo.

E-3 ressalta a importância de se ter mecanismos que auxiliem a organização das finanças municipais, e, embora não tenha certeza de até onde a AgeRio possa atuar nesse sentido, acredita que seja uma possibilidade a mais de atendimento a essa necessidade:

Os municípios do Rio de Janeiro estão quase sempre no Cauc⁶⁴. Não conseguem alavancar recursos no Banco do Brasil ou no BNDES, e demoram cerca de 1 ou 2 anos para obter o recurso, além de terem que responder aos diversos questionamentos dos Tribunais de Contas. (E-3).

E-6 entende que são faixas distantes das oferecidas pelo mercado, principalmente em cargos semelhantes no governo federal. Afirma que o Governo do Estado do Rio de Janeiro tem uma estrutura de pessoal muito envelhecida, o que gera mais problemas de descrença, por desanimação profissional ou por corrupção na máquina pública. Destaca que há quase dez anos não se faz concurso público no âmbito da Sedeis, e que a AgeRio precisa estar estruturada em termos de pessoal, lembrando que a realização de concursos públicos como rotina é um fator que pode reduzir Custos de Transação. Nesse sentido, a prefeitura do Rio dispõe de uma máquina mais jovem, o que permite ganhos de eficiência, desde que haja estrutura e direcionamento para tal.

G-3 sustenta que a atividade de fomento não deve se limitar à divulgação do que já existe, do que já é conhecido pelo empresariado. Sugere o desenvolvimento de mais estudos prospectivos sobre as oportunidades de negócios, a partir dos mercados e de suas potencialidades.

⁶⁴ Ou seja, restringidos pelo Cadastro de adimplência/inadimplência de Transferências Voluntárias.

De acordo com **E-1**, existe um mundo real, e um mundo contábil. Aponta como um paradoxo o fato de que a Investe Rio/AgeRio deveria enxergar e operar de acordo com o mundo real, e, no entanto, exige a apresentação de balanços das empresas, dos doze últimos faturamentos, tudo aquilo que nenhuma pequena empresa possui.

Em alguns casos, exigem até balancetes!. Como então financiar uma micro ou pequena empresa, estando ela amparada pela legislação, que a desobriga de ter todos esses registros? Ocorre então um fosso, uma vala gigantesca entre o propósito da Agência de Fomento e a sua possibilidade de atendimento. A estrutura estadual de fomento no Rio de Janeiro apresentou ganhos no atendimento com a Investe Rio, mas ainda é nítida a necessidade de melhorias. (E-1)

Assim, **E-1** postula que as AEF tinham que ser mais agressivas na concessão de crédito, reconhecendo a realidade de mercado, e adotar o balanço perguntado e outras práticas similares. Ao reconhecer a realidade do mercado onde opera, e ponderar sobre a finalidade de sua criação, a AEF perceberia que pedir garantia real a uma microempresa não faz sentido.

E-2 pondera que a atual estrutura de fomento melhoraria com a disponibilidade de um site bem organizado, que resumisse a legislação e que desse as orientações sobre as linhas de crédito, indicando os contatos telefônicos para a solução de cada caso.

G-2 concorda e acrescenta que a estrutura de fomento no Rio carece de maior ligação, e a Investe Rio carece de maior capilaridade. Sugere que se aprimore a interação da agência com outras instituições, tais como Sebrae e Fecomercio, que podem ser agentes de proliferação de crédito, fazendo chegar às pontas as formas de financiamento. Podem ser melhor aproveitadas as feiras de negócios, para divulgação dos produtos. Muitos agentes só conhecem o Bradesco, o Banco do Brasil e a Caixa, desconhecem a Investe / Age Rio.

E-3 também considera que a estrutura estadual de fomento funciona, mas poderia estar mais organizada, e com agendas melhor compartilhadas. A partir de um planejamento conjunto entre todas as entidades, pode se desenvolver novas alternativas para o crédito. A inteligência da política pública de fomento deve ser entendida mais adequadamente pelos gestores municipais, superando institucionalmente a pouca qualificação da maioria dos prefeitos, as dificuldades de formação de quadros executivos e a descontinuidade pelas trocas de poder.

E-5 salienta um sério problema, que é a saída do microempreendedor para a formalidade, e como ele pode evoluir a partir de então. Não é um processo linear,

ou seja, ao mudar de patamar, o empresário se vê diante de uma série de tributos e burocracias. A questão do incentivo fiscal tem monitoramentos que impõe às empresas ainda mais controle. Para aprimorar o sistema, é preciso maior integração. Para tanto, o grande salto que o RJ pode dar é ter uma base de dados integrada, a partir da qual todas as Secretarias de Estado possam formular suas políticas e integrar suas ações. A troca no mundo é cada vez maior, e é preciso investir em Tecnologia de Informação.

G-6 crê que os dois maiores problemas da AgeRio, no tocante ao pleno cumprimento de sua missão, até recentemente, eram o escasso conhecimento da existência da Agência no meio empresarial fluminense e a pouca interação com outros atores relevantes, como o Sebrae-RJ, a Cef-Rio e o BB para o estabelecimento de parcerias. Mas considera que esses problemas já estão sendo superados pela atual administração. Finalmente, no que diz respeito ao fomento às empresas de base tecnológica, acha que seria importante haver uma maior interação entre a AgeRio (a Sedeis) e a Faperj (Secti).

E-7 vê a Agência como braço operacional e diz que compete ao braço de planejamento do governo do Estado investigar os complexos logístico-produtivos no território, onde a pequena empresa se insere na margem. Onde a grande empresa não entra, por falta de interesse, pode ser a oportunidade para da pequena, no fornecimento de serviços e insumos. Normalmente é preciso que essas empresas se capacitem para atender a essa demanda, o que não é simples, mas que pode assegurar sua fidelização como cliente. A pequena empresa não cria seu próprio mercado, e por isso é importante apoiá-la dentro de uma cadeia produtiva.

H 3 na percepção dos empresários

Os solicitantes apontam dificuldades semelhantes em termos de conhecimento de informações sobre as linhas oferecidas, contato direto com os profissionais de decisão e cumprimento das exigências burocráticas e legais. O atendimento remoto, por rede virtual, site e articulação institucional, é satisfatório, mas depende de uma divulgação mais ampla, que motive o potencial cliente a procurar as fontes de contato. Para os que conseguem ter conhecimento e capacidade de atender aos requerimentos, encontram possibilidade de crédito em condições vantajosas, notadamente para os pequenos tomadores.

Q-1 : Não acho que a forma de avaliação de crédito aplicada hoje seja suficiente para abrir possibilidades aos empresários em face a diferentes realidades (conforme porte, segmento, mercado).

Q-3: É necessária maior divulgação por parte do governo, das linhas de crédito disponíveis, especialmente para as empresas de pequeno e médio porte.

Q-11 : Com relação à infra-estrutura, a Sedeis trouxe melhoria para a nossa região, através do APL da Serra. Mas em relação a incentivos financeiros fiquei sabendo da existência da Investe Rio participando de um curso no Sebrae. Mas temos dificuldade de se comunicar com eles, poderiam fazer parte do APL da Serra e juntos facilitar esse contato. Tenho pouco conhecimento da Investe Rio, mas já fui informado que pede garantias. Gostaria que, ao invés da empresa ir até à Investe Rio para entrevista, deveria a Investe Rio ir à empresa para ter um conhecimento real da mesma e assim poder avaliar e ver a capacidade desta empresa. Pois tenho produto e serviço diferenciado pronto para o mercado faminto para consumir mais e preciso de recursos para aumentar as vendas. Deveria retirar a exigência de garantias em troca de uma avaliação técnica da empresa, conhecer o produto e verificar a capacidade da microempresa de atender o mercado e suas chances de crescimento.

Q-13: Deveriam ser oferecidas linhas de financiamento para ramos de atividade econômica que não se encontram como prioridade, ou seja, que não aparecem como principais na composição do PIB

Q-27: Os benefícios fiscais de maior relevância são os da Lei Cabral, que aplicados de forma regional e não pelo setor produtivo, acabam trazendo distorções e concorrência desleal às empresas já instaladas no estado. Os incentivos financeiros praticamente não existem por conta da AgeRio, que ainda está em fase de reestruturação, e muito longe do setor empresarial. Quando da oferta da linha BNDESPar em Nova Friburgo, em 2011, o BB concedeu centenas de operações e a Investe Rio praticamente nenhuma. Além disso, as exigências para concessão de financiamento, especialmente licença ambiental, são extremamente dificultadoras (sic) do acesso ao crédito. Com relação às facilidades burocráticas, essas não existem, pelo contrário; o exemplo do Inea é o mais relevante, seja no licenciamento, seja na outorga de poços. Do ponto de vista do corpo de bombeiros, também o assunto é kafkiano. Enfim, não há uma

agência do estado que cuide de ajudar o setor empresarial na solução para vencer essas barreiras burocráticas.: A capacitação de mão de obra é hoje uma das grandes barreiras ao investimento. É necessário melhorar o ensino público estadual e municipal, com metas e indicadores, para que tenhamos esse problema resolvido daqui a vinte anos, como fizeram os asiáticos. A FAPERJ, nas ações de apoio tecnológico, deveria seguir os exemplos da Alemanha e da Coréia, apoiando diretamente as unidades produtivas, e esquecer um pouco as empresas incubadas, evitando recursos, unicamente, a fundo perdido.

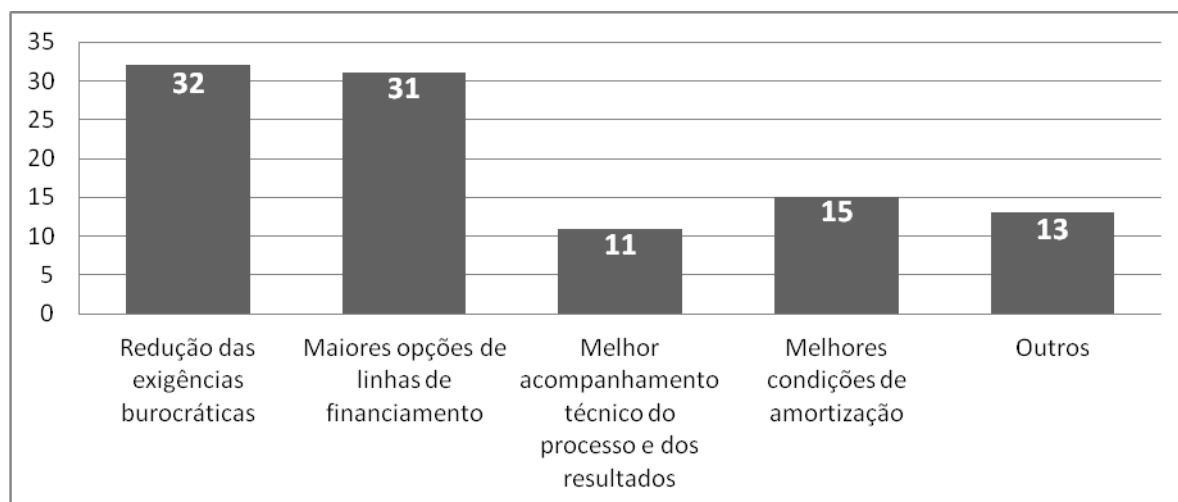
Q-35: É preciso definir critérios para priorizar linhas de financiamento a setores estratégicos e tradicionais no Estado.

Q-36: Falta proximidade. A estrutura de crédito precisa ter maior capilaridade no Estado. Poderia ser criada uma unidade móvel que visitasse os municípios periodicamente.

Q-50: As empresas, de uma forma geral, gostariam de manter suas atividades de acordo com o planejamento (Plano de Negócios) previamente elaborado. Isso pode se dar em relação às variáveis internas, mas, com relação às variáveis externas, elas podem mudar de um momento para outro, principalmente os instrumentos jurídicos de responsabilidade da estrutura governamental. Em ambiente de incerteza, as empresas retraem suas operações, ou mesmo as paralisam.

Quanto às possibilidades de aprimoramento da estrutura, observa-se que as respostas das empresas convergem para a redução das exigências burocráticas e ampliação das linhas de financiamento (ver Figura 6).

Figura 6 – Respostas dos empresários sobre melhorias necessárias na estrutura estadual de fomento



Fonte: Elaboração do autor, com base nas respostas dos questionários

À guisa de conclusão, relativamente às três hipóteses formuladas, a pesquisa de campo conduz à seguinte avaliação:

A **primeira hipótese** haveria de trazer pouca controvérsia, porquanto, embora já se tenha visto como outros tantos fatores compõem, orientam e influenciam o desenvolvimento, é certo que a escassez de crédito o inibe. O capitalismo, em si, só se move em cima de dívidas. E foi o crédito subsidiado pelos bancos públicos que permitiu ao Brasil ultrapassar a condição de um país com duas monoculturas para ingressar competitivamente na 2ª revolução industrial. É fundamental que a institucionalidade para induzir e redirecionar o investimento produtivo seja desempenhada pelos bancos públicos, não sendo este um papel do mercado, já que os bancos comerciais optam geralmente por retornos mais imediatos, sem maior expertise ou interesse em investimentos de longo prazo. Quanto ao crédito de menor vulto, mais pulverizado, parece atrair cada vez mais agentes financiadores, mas ainda assim apresenta riscos próprios do porte dos tomadores, da inovação e da falta de garantias, e o atendimento a essas demandas, nos territórios onde se localizam, é elemento essencial para consolidação de virtuosos ambientes de negócios. Assim, embora confirmada, essa hipótese induz à análise das duas outras subseqüentes.

A **segunda hipótese** não foi confirmada, em sua essência. A lógica e a motivação de se criar uma empresa no âmbito estatal – AgeRio – específica para financiar/conceder crédito ao setor privado fluminense, ainda se justifica mais pela malograda experiência dos órgãos similares que lhe antecederam do que por sua prevalência sobre os demais operadores similares /concorrentes. A grande lacuna se faz presente no atendimento aos pequenos empreendedores e aos municípios do interior, que normalmente estão menos capacitados, quanto aos instrumentos formais e burocráticos, para o acesso ao crédito. Mesmo que não tenha ainda provocado uma melhora significativa para a plenitude de sua clientela quanto a menores custos de transação e oportunistas, quer seja por fraquezas intestinas ou pela dependência de outros órgãos na estrutura de governança, pelo menos mostrou nítidos avanços nessa direção. No entanto, ainda se encontra aquém das expectativas, e é preciso que o rigor nas exigências por parte da AgeRio corresponda, no mínimo, ao grau de certeza – governança - sobre o cumprimento das promessas e metas formuladas. Embora em parte refutada, essa hipótese remete às possibilidades apontadas na terceira formulação.

A **terceira hipótese** é confirmada pelo perfil construído pela Agência, que se traduziu pelo lançamento de uma série de novos produtos destinados a atendimentos setoriais, ao microcrédito, ao financiamento de APL's, franquias de MPME e projetos de inovação e ao apoio aos municípios do interior, com geração de empregos e capacitação gerencial. Esse conjunto de operações vem suprir uma falha de mercado, por avançar em linhas de crédito não afetas aos bancos comerciais, que não possuem o desejável comprometimento com as áreas produtivas onde atuam. Por sua vez, os órgãos de financiamento do governo federal dependem de agentes financeiros nos estados para o conjunto de operações de menor porte, uma função que, no que tange às políticas públicas, ficou praticamente desguarnecida com a privatização e extinção dos bancos estaduais de fomento. Mas é nítido que existe espaço e necessidade para avanços e melhorias na AgeRio e na estrutura estadual de fomento.

CONCLUSÕES

O escritor inglês Sam Butler (1835-1902) preconizava que “*todo progresso se baseia num desejo inato e universal (...) de viver além dos próprios meios*”. Essa epígrafe implica no entendimento da importância do crédito e ao mesmo tempo sintetiza o desafio para que uma política pública de fomento seja eficaz no Brasil.

Com efeito, o fundamento da ciência econômica impõe a noção de que os recursos são escassos e finitos, e, assim sendo, é imprescindível fazer escolhas, com o intuito de promover e priorizar a sua alocação. O conjunto dessas escolhas, bem orientado, pode representar importante instrumento para que as políticas de crédito subsidiado atuem na correção de falhas de mercado. No caso das Agências Estaduais de Fomento, representam decisões que se revestem não apenas de um caráter econômico, mas envolvem também o aspecto social, político e institucional.

Uma preocupação desse trabalho foi a de apontar como o papel do Estado no apoio às empresas privadas pode assumir distintas formatações, adequadas em função dos padrões de desenvolvimento vigentes em determinados períodos e localidades.

Para o Rio de Janeiro, ao se propor como objeto de estudo a eficácia da sua estrutura de fomento, centrada na AgeRio, desde o início se evidenciava que não estariam sobre a mesa verdades binárias ou absolutamente conclusivas, porque tanto as condicionantes do crescimento como a arquitetura de governança que promovem o fomento se submetem a elementos institucionais variados. O próprio direcionamento do crédito público para as empresas privadas não supõe apenas relações bilaterais, mas também inclui a dinâmica do ambiente de negócios onde as empresas estão localizadas.

Assim, foram aqui analisadas as motivações para o surgimento da AgeRio, o contexto em que ocorreu, compreendendo a lógica que orienta o mercado de crédito, a conformação do sistema de fomento público no país, e seu rebatimento na estrutura de governança no Estado do Rio de Janeiro. Para avaliar a eficácia dessa estrutura, e sua apropriação pelo setor público e privado, foram consideradas as particularidades do processo de desenvolvimento recente da economia fluminense, suas contradições, lacunas e potencialidades.

Com relação à **funcionalidade do atendimento direto às empresas**, e aos clientes em geral, não se verifica diferença substantiva em relação aos demais bancos de crédito. As linhas de financiamento são atrativas, mas não de simples alcance. A interdependência da AgeRio com outros órgãos públicos e associações de classe nas ações de fomento é um fator que permite maior musculatura e órbita de alcance, embora imponha dificuldades, incluindo

as exigências legais e burocráticas, difíceis de serem facilitadas em função do próprio arcabouço institucional a que a AgeRio está submetida. É requerida uma aproximação mais efetiva com os demais órgãos que compõem a estrutura estadual de fomento, no sentido amplo, envolvendo também a governança sobre os aspectos legislativos, ambientais, de logística e de capacitação. A capacitação abrange não apenas os pequenos empreendedores, mas também os agentes interlocutores. Nesse aspecto, é de se destacar os avanços da AgeRio, seja em cursos qualificados de capacitação, como na própria vivência dos seus técnicos junto ao público. Trata-se de uma prática de grande valor, que, para muitos gestores em início de carreira, pode motivar e compensar os salários pagos pela Agência, em nível inferior ao de outros empregadores afim, notadamente no âmbito do governo federal.

É preciso registrar que a dinâmica de mudanças organizacionais na Agência, em período relativamente curto, trouxe considerável ganho de consistência para a empresa e a credencia como um agente passível de se adaptar às exigências conjunturais para aprimorar as estratégias de fomento público no âmbito estadual. Mas deve-se também considerar que a eficácia operacional requer um aprendizado, notadamente quando se pretende inovar, exigindo o tempo e a disposição necessários para o rompimento com práticas anteriores. Tal processo de aprendizagem é cumulativo sem ser linear ou automático, de vez que os agentes econômicos e os respectivos ambientes não são homogêneos. Uma dependência de trajetória – *path dependence* - em relação a outras instituições, já sedimentadas, possibilitaria uma razoável zona de conforto, mas, por outro lado, distanciaria a nova Agência das atuais e desafiadoras perspectivas para o desenvolvimento econômico sustentável no território fluminense.

Com relação à **adequação às diretrizes de governo**, os macro-objetivos do PPA na área econômica expressam a intenção de estimular o ambiente de negócios no Rio de Janeiro, ampliando a competitividade da economia fluminense, de forma equilibrada. Para esse fim, a AgeRio há de ser tanto mais eficaz quanto maior clareza estiver no foco de atuação, evitando áreas descobertas que deveriam estar conectadas ou duplicidade de iniciativas. Ocorre que as próprias diretrizes genéricas na função do desenvolvimento econômico não permitem maior clareza e definição sobre as prioridades e metas setoriais ou regionais, e sobre o que deve caber a cada instância governamental. Assim, a AgeRio ainda opera em uma postura “de balcão”, que pode resultar em indicadores crescentes de níveis de atendimento, mas que não refletem necessariamente um efeito nítido para o desenvolvimento local ou regional.. A alternativa para uma postura organizacional menos reativa, que passe a disponibilizar produtos selecionados ou customizados, de acordo com uma direção estratégica, carece de

uma política industrial que indique diretrizes mais precisas de busca, recepção e seleção de projetos. Chega a transcender ao esforço unilateral da Agência, estando, no geral, subordinada à maior flexibilidade operacional por parte do Sistema Financeiro, e, em nível estadual, a uma definição mais precisa do seu foco de atuação, face à estrutura de governança existente e à compreensão dos rumos que se pretende para a estrutura produtiva fluminense.

A política industrial desempenha um papel transversal no nível de planejamento das políticas públicas de desenvolvimento (Capítulo 3, Quadro 3). Setores indutores da atividade industrial constituem um uso do território que estimula a dinâmica da produção do espaço geográfico, e, para a concessão de crédito subsidiado, a identificação desses setores através de estudos prospectivos é essencial. Pode se argumentar que a seleção de setores prioritários estaria para o fomento estadual, e sua Agência, assim como a política de “campeões nacionais” se desenvolveu tendo o BNDES como agente. No entanto, é na escala que reside a diferença. Não se trata de escolher vencedores, mas sim de identificar setores com externalidades positivas, onde o crédito concedido possibilite o adensamento de cadeias produtivas e a dinamização do ambiente de negócios.

Para além da política industrial, merece destacar as importantes frentes de ação da Agência no âmbito do desenvolvimento sócio-econômico, onde o mercado dificilmente atua. Uma delas são as linhas de crédito subsidiado para apoio aos municípios. Salientou-se, nos Capítulos 3 e 4, a inviabilidade financeira da maioria dos pequenos municípios brasileiros, notadamente após a Constituição de 1988, com a maior parte das prefeituras vivendo em crônica dependência de repasses, em precariedade de infraestrutura e sujeitas a colapsos em ocorrências de intempéries. Nesse sentido, os municípios fluminenses com menor dinamismo têm importante apoio na ação da AgeRio, com os repasses FREMF e em financiamentos a projetos estruturantes e de capacitação. Outra são as linhas para o microcrédito, que, além de melhorar a autoestima dos empreendedores, permite descortinar ativos intangíveis que muitas vezes o capitalismo não enxerga, ativando um manancial social e cultural que gera renda e emprego, ainda que não seja um modelo de simples reprodução, como vimos na seção 3.5, e que pouco represente para o desenvolvimento econômico fluminense, em termos agregados.

A atual diversidade no foco da AgeRio impôs que o próprio universo de empresas pesquisado na tese tivesse que abranger um espectro demasiadamente amplo, espelhando a maior limitação da pesquisa, qual seja, a de não poder confrontar o tempo de operação da Agência com seus resultados efetivos. Ou seja, os 50 questionários analisados representam um conjunto representativo da área de atuação da AgeRio, e equilibrado em termos de porte das empresas, setores e regiões, já que os potenciais clientes variam desde a “Nuvem

Sorvetes” ao Aeroporto Internacional de Cabo Frio. Mas, pela mesma razão, deixou de se concentrar em um segmento específico de atuação da Agência, o que convida a uma nova agenda de pesquisa, em futuro próximo, com alvo mais direcionado sobre resultados localizados, como por exemplo, o microcrédito nas comunidades pacificadas. Uma investigação que, inclusive, servirá de alicerce para estudos correlatos nos demais estados da federação.

A visão institucionalista permitiu atingir o objetivo central da pesquisa, na medida em que forneceu um olhar mais sistêmico sobre a participação do poder público no fomento ao desenvolvimento, ultrapassando a dicotomia entre Estado e mercado, e estimulando novas formas organizacionais de viabilizar esse estímulo com mútuos benefícios. É, portanto, à luz da NEI que a criação de uma Agência Estadual de Fomento se justifica, como organização empresarial voltada para a ampliação e facilitação do crédito subsidiado para empresas privadas. Quanto mais não seja, porque concorre dentro de um mercado, com suas falhas e suas exigências de competitividade.

E é também à inspiração da NEI que a AgeRio deve prosseguir em seu processo de fortalecimento, de mudanças organizacionais e de amadurecimento do foco de atuação, para além das exigências de mercado, como agente de uma governança público-privada a qual compete aprimorar a política pública de fomento. Nesse aspecto, embora o “cajado curto” desse pastoreio sugira uma fragilidade estrutural, é também resultante de condições conjunturais, que, como tal, são passíveis de serem equacionadas com aprimoramentos nos desenhos e nas dinâmicas organizacionais.

Nesse sentido, a tese ora concluída terá atingido seu intento se logrou:

- (1) atualizar o debate sobre a política de financiamento ao desenvolvimento no país.
- (2) identificar os aspectos em que a criação da AgeRio trouxe avanços na estrutura de fomento público às empresas privadas.
- (3) contribuir para a formulação de estratégias para o desenvolvimento econômico no Estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda J. e GEWANDSZNAJDER, F.; *O Método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

AMABLE, Bruno; *The Diversity of Modern Capitalism*. New York: Oxford, 2003.

ARANHA, Carla; *Riscos sob controle*. Exame PME, Edição 35, Março 2011, p. 68-69. São Paulo: Editora Abril.

BÁRCENA, Alicia; *Restricciones Estructurales del Desarrollo em América Latina y el Caribe: una Reflexión Postcrisis*, Revista Cepal 100, abril 2010.

BARONE, F. M; LIMA P. F; DANTAS V; REZENDE V. *Introdução ao Microcrédito*. BACEN, 2002. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htmls/public/microcredito/pdf>.

BECATTINI, Giacomo; *Os Distritos Industriais na Itália*. In Urani, A., Cocco, G. & Galvão, A.P. (org.); *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BECKER, Gary; *Crime and Punishment: An economic approach*. The Journal of Political Economy, v. 76, n. 2, mar./apr. 1968, p. 169-217.

BNDES na encruzilhada da “melhor idade”. O Globo, Economia, 17/07/12, p. 40.

BRITTO, J. VARGAS, M. e CASSIOLATO, J.; *Formatos Organizacionais para Financiamento de Arranjos e Sistemas de MPME*. Redesist. UFRJ. Outubro, 2001.

BUAINAIN, A., SILVEIRA, J.M.F.J da, MARQUES, M.; *O Programa Cédula da Terra e a reorganização fundiária no Brasil*. Campinas: UNICAMP, IE, [s.d.] (Mimeo.), 1999.

BWIGUES, Pierre-André e SEKKAT, Khalid; *Industrial Policy in Europe, Japan and the USA. Amounts, Mechanisms and Effectiveness*. Palgrave Macmillan, 2009.

CAOUILLE, John B., ALTMAN, Edward e NARAYANAN, Paul; *Gestão do Risco de Crédito: O próximo grande desafio financeiro*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 2000.

CARVALHO, F. Cardim; *Sistema Financeiro, Crescimento e Inclusão*. Seminário Financiamento do Desenvolvimento. IE/UFRJ, CEPAL e DDAS/UFRRJ, setembro de 2003.

CASSIOLATO, J.; *As novas políticas de competitividade: A experiência dos principais países da OCDE*. Texto para discussão n° 367, IE/UFRJ. 1996.

CHACUR, Maurício E.; *Investe Rio, fomentando o desenvolvimento*. Rio Indústria, Ano I, Nº 2, Julho de 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

CHURCHILL, Winston; in Mauad, J.Luis., *A arte de governar*. 16/11/2004. www.midiasemmascara.org/arquivos/3327.

CNI; *A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor*. Confederação Nacional da Indústria. Brasília, 2010.

CODIN; Nota Técnica nº 004/99. *O Processo de Constituição das Agências de Fomento de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Paraná*.

COSTA, Fernando N.; *Microcrédito no Brasil*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, nº 175, abril 2010.

CROCCO, Marco; *Centralidade e hierarquia do sistema financeiro brasileiro*. Textos para discussão, td 444. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

_____ & Santos, Fabiana & Figueiredo, Ana Teresa; *Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória*. Textos para discussão, td 381. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

DIMAGGIO, Paul e POWELL, Walter; *A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais*. RAE, v. 45, nº 2, p.74-89, abril/junho 2005.

ERBER, Fabio S.; *Desenvolvimento Industrial e Tecnológico na Década de 90: Uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento*. Ensaios FEE, v. 13, nº 1, 1992.

_____: *The Evolution of Development Conventions*. Revista de Economia Contemporânea / Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia – N. 1 (jan./jun. 1997).

_____: *Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento*. In SABOIA, J. e CARVALHO, F. (org.). *Celso Furtado e o Século XXI*. Barueri, SP: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

EVANS, Peter B.; *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, nº 29-30, São Paulo, 1993.

_____: *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FATIA de pequenas nos recursos do BNDES cresce, mas ainda é tímida. O GLOBO, 06/07/2011. Economia, p. 22.

FIANI, Ronaldo: *Crescimento Econômico e Liberdades: A Economia Política de Douglass North*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 45-62, jan./jun. 2002.

_____: *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____: Teoria dos Custos de Transação. in KUPFER, David; Hasenclever, Lia, *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil* / David Kupfer & Lia Hasenclever – Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

FIRJAN. *Decisão Rio: investimentos 2014-2016*. Rio de Janeiro: Firjan, 2010.

FURTADO, Celso. *Cadernos do Desenvolvimento N° 8*. Centro Celso Furtado

FURUBOTN, Eirik G.; RICHTER, Rudolf. *Institutions and Economic Theory: the contribution of the new institutional economics*. Michigan: Ann Arbor; The University of Michigan Press, 1998.

GERSCHENKRON, Alexander; *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*. Cambridge. Belknap Press, 1962

GIBRAN, Khalil. *O Profeta*. Rio de Janeiro: Lumensana, 1975.

GOVERNO do Estado do Rio de Janeiro. *Plano Estratégico 2012-2031*. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Rio de Janeiro, março de 2012.

____ & Logit Engenharia Consultiva Ltda.; *Mapeamento do Sistema Logístico de Cargas do Estado do Rio de Janeiro e de Sistemas Logísticos Concorrentes/Complementares, com Modelagem e Definição de Demanda*. Rio de Janeiro, 2011.

____ & Macroplan; *Promoção de Investimentos no Estado do Rio de Janeiro*. Agosto de 2007.

HASENCLEVER, Lia; *As Transformações das Configurações Produtivas Locais no Estado do Rio de Janeiro: instituições, interações, inovações*. UFRJ/IE, 2004.

____, L.; Paranhos, J. e Torres, R.; *Desempenho Econômico do Rio de Janeiro: Trajetórias Passadas e Perspectivas Futuras*. In DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, n° 3, 2012. pp. 681 a 711.

HATCH, M.J. *Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives*. New York: Oxford University Press, 1997.

HERMANN, Jennifer. *Bancos Públicos*. In: Revista Rumos, Nº 46 – Março/Abril 2012, ABDE, RJ.

HIRSCHMAN, Albert O.; *A Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Ed. Ícone, 2008

HODGSON, Geoffrey; *What is the Essence of Institutional Economics?* Journal of Economic Issues. Vol. XXXIV, No. 2. Junho/2000.

INVESTTERIO; *Agência de Fomento. Dando crédito à sua empresa*. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços. Departamento de Contabilidade. Slides coloridos, 2009.

INVESTTERIO; *Agência de Fomento. Dando crédito à sua empresa*. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços. M. Chacur. Slides coloridos, 2011.

_____; *Prestação de contas. Exercício de 2011*. Depto. de Contabilidade. 18 Slides coloridos, 2012.

JENSEN, M.; MECKLING, W. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure*. Journal of Financial Economics, v. 3, 1976.

KISSLER, L. e HEIDEMANN, F.; *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*. RAP. Revista de Administração Pública. Mai/Jun 2006, Vol. 40, Nº 3. p. 479-499. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KEYNES, John M.; *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Prometheus Books, 1997.

KLINK, Jeroen J.; *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista / Jeroen Johannes Klink; Guiseppe Cocco (org.)*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LASTRES, Helena. *Instrumentos de planejamento estadual*. Reflexão. Rumos, 261, Jan./Fev. 2012, p. 46.

LA ROVERE, Renata L. in CASTRO, A.C.(org.); *Desenvolvimento em Debate - Painel do Desenvolvimento Brasileiro*. Sistematização do Painel “Micro, Pequenas e Médias Empresas”. Pgs. 75-85. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

_____; OSÓRIO, M. (org.); *Desenvolvimento Econômico Local da Zona Oeste do Rio de Janeiro e Seu Entorno*. Rio de Janeiro, PoD, 2010.

LESSA, Carlos; *O Rio de todos os Brasis*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

LIDERA RIO, *Programa de Desenvolvimento de Líderes Públicos*. Módulo III: Do global ao local. Sedeis, Caixa, Sebrae, Aemerj, 2009.

LOBATO, Lenaura; *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*. Revista de Administração Pública (RAP), v. 31, n. 1, p. 30-48, Rio de Janeiro, jan./fev. 1997.

LOPES, Raul; *Competitividade, inovação e territórios*. Oeiras (PT): Celta, 2001.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P.; *Elaborating the “New Institutionalism”*. University of Oslo, Working Paper N° 11, March 2005.

MARCONI, Marina Andrade e LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia*. São Paulo, Abril Cultural (1982) [1920].

MARX, Groucho; In <http://Kdfrases.com/frase/159452>.

MELO, Marcus André; *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*, Revista do Serviço Público, Ano 47, vol. 120, N. 1, jan/abr 1996.

MILL, John Stuart. In www.pensador.uol.com.br/pensamentos_de_stuart_mill/

MODENESI, André de M.; *Convenções do Desenvolvimento: a contribuição de Fabio Erber*. Instituto de Economia, UFRJ. Textos para Discussão 002/2013.

MOREIRA, Sandrina e CRESPO, Nuno; *Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento*. Revista de Economia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Ed. UFPR v.38, n. 2, ano 36, 2012.

MULS, Leonardo; *O Desenvolvimento Econômico Local do Município de Itaguaí: O Capital Social e o papel das Micro, Pequenas e Médias Empresas*. Tese de Doutorado, IE/UFRJ. Rio de Janeiro, março de 2004.

NADLER, D. & TUSHMAN, M.; *Competing by Design: The power of organizational architecture*. Oxford University Press, 1997.

NATAL, Jorge; *Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro*. Nova Economia, Belo Horizonte, Setembro-Dezembro 2004.

NORTH, Douglass C.; *Institutions, Intitutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

_____ ; *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University, Princeton, New Jersey, 2005.

NORONHA, Silvia; *No compasso da inclusão*. In Revista Rumos, 259, p.11.

OLIVEIRA, Flávia. *A BNDESPar Fluminense*. Negócios & Cia. O Globo, 12/05/12. p.34.

O'NEILL, Jim; *The Growth Map: Economic Opportunity in the BRIC's and Beyond*. Penguin, 2011.

OSORIO, Mauro; *Reflexões sobre o Rio de Janeiro*. Revista de Economia Fluminense. Fundação Ceperj, Nº 11, novembro de 2011.

_____ ; in SOBRAL, Bruno L. B.; *Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

PAIVA, Fabiana. *Indústria Náutica do Rio se consolida como líder nacional*. D.O. 20/05/13, p. 4.

PEREIRA SILVA, Sandro; *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil*. Texto para Discussão. IPEA, No. 1898. 2013.

PETER, B., RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T.; *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.

PETITINGA, L. Alberto; *Dez anos de fomento*. Revista Rumos, nº 259. Set./Out. 2011.

PINTO Jr., Helder Q.; *Estratégias de Financiamento*. in KUPFER, David; *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil* / David Kupfer & Lia Hasenclever – Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

PIQUET, R; SERRA, R. (Org.) *Petróleo e região no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

POLANYI, Karl; *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

POLÍTICA de Desenvolvimento Produtivo – *Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento*, ABDI, BNDES, MDIC e Ministério da Fazenda, 2008.

REVISTA RAE, Vol. 47. Nº 2, abr./jun. 2007.

REVISTA RUMOS – *Economia e Desenvolvimento para os Novos Tempos*. Rio de Janeiro: ABDE Editorial, N°s 255 (jan/fev 2011); 256 (mar/abr 2011); 258 (jul/ago 2011); 259 (set/out 2011); 271, (set/out 2013)

RIBEIRO, Fabiana. *Retrato das Cidades*. O Globo, 2/12/13, p. 39, 40.

RIBEIRO, Paulo Antonio; *Agencias de Fomento – Ambientes Institucional, Legal e Operacional*. Curso de Mestrado Profissional em Administração da UFBA. Revista Desenbahia. v. 1, N° 1. Salvador: Solisluma, Set. 2004.

ROBINSON, James e ACEMOGLU, Daron; *Por que as nações fracassam*, Elsevier-Campus, 2012.

SACHS, Ignacy; *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986.

SAMUELS, W.J.; *The present state of institutional economics*. Cambridge Journal of Economics, vol. 19. 1995.

SANTOS, Angela M. Penalva, MARAFON, G. e SANT'ANNA, Maria J.; *Rio de Janeiro, Um Olhar Socioespacial*. Rio de Janeiro. Gramma Editora, 2010.

SCHMITTER, Philippe; *Still the century of corporativism ?* In: PIKA, Frederick; STRICH, Thomas (Eds.). *The new corporativism: social-political structures in the liberal world*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974.

SCHNEIDER, B. Ross; *Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America*. OCSID Working Paper. Oxford, UK, 2009.

SCHUMACHER, E.F.; *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. Random House, 2011.

SEN, Amartya; *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SICSU, Letícia; *Rio bate recorde de financiamentos para pequenas e médias empresas*. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Ano XXXVII, n° 210, 9/11/11. p. 4.

SILVA, Robson Dias da; *Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SINGER, Paul; *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. Petrópolis: Vozes, 2008.

SOARES, E. e SARAIVA, A.; *Desembolso das agências estaduais de desenvolvimento cresce 69% em 2 anos*. Valor Econômico, 22/04/14, Brasil, p. A4.

SOBRAL, Bruno L. B.; *Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SOUZA, Priscilla. *Investe Rio oferece microcrédito de até R\$ 15 mil para comunidades pacificadas*. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Ano XXXVIII, nº 47, 12/3/12. p. 2.

SWEDBERG, Richard e SMELSER, Neil; *The Handbook of Economic Sociology*. 2 ed. New Jersey: Princeton, 2005.

TEXTO para Discussão nº 1898. *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sobre a abordagem territorial no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, novembro de 2013.

TORRES, Marcelo D.F.; *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

URANI, André; *Trilhas para o Rio: do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. (Coord.); *Os investimentos no Estado do Rio de Janeiro e seus efeitos sobre as micro e pequenas empresas*. Iets e Sebrae-RJ, Dezembro de 2011.

VARGAS, J. Domingos; *Papel das agências*. O Globo, 15/03/2013, p..23.

WILLIAMSON, Oliver E.; *Transaction Cost Economics and Organization Theory*, in N.J. Smelser, R. Swedberg (Eds), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ. Princeton University Press, 1994.

_____. *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. 435 p.

YUNUS, Muhammad; *O Banqueiro dos Pobres*. (1a Edição). São Paulo: Editora Ática, 2008.

_____. *Um Mundo Sem Pobreza*. (1a Edição). São Paulo: Editora Ática, 2007.

ZUBELLI, Luana M. *Perspectiva do Microcrédito para a Redução da Pobreza no Brasil*. Dissertação de Mestrado. PPED, IE/UFRJ. Rio de Janeiro, Setembro de 2012.

ANEXOS

ANEXO 1

Roteiro para as entrevistas em profundidade

| ENTREVISTADO(A) | Atuação Profissional / Acadêmica CARGO |
|--|---|
| | |
| Observações: Entrevista semi-estruturada com um especialista no tema. | |
| PERGUNTAS | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Dentre o conjunto de instrumentos de fomento, como avalia a importância do crédito subsidiado para a decisão de investimentos das empresas ? 2. Os custos para o financiamento por parte do setor público devem ser menores do que pelo setor privado (estes envolvem mark up, etc.). Isso torna o fomento governamental de fato mais atraente do que o fomento privado ? 3. Em relação a outros estados da federação, o Rio de Janeiro oferece mais ou menos dificuldades para que a estrutura de fomento atinja seus objetivos ? 4. No RJ, considera que as micro e pequenas empresas, e/ou as regiões com maior carência sócio-econômica, possuem prioridade efetiva na seleção para o crédito subsidiado ? 5. O intermediário (consultor, lobbista) é um agente que mais auxilia ou mais prejudica a relação público-privada ? Se prejudica, como neutralizar essa ação ? 6. Considera que as diretrizes e exigências governamentais estão em consonância com a atuação da Investe Rio / AgeRio ? 7. O que pode ser adicionado ou modificado para melhorar a atual estrutura ? 8. Como é feito o acompanhamento (ou qual a possibilidade de acompanhar) os resultados ou impactos do programa de fomento no Rio de Janeiro ? | |

ANEXO 2

Relação das entrevistas em profundidade realizadas

| Data | Entrevistado | Atuação profissional |
|------------------|---|--|
| 1 21/06/2011 | Alexandre Raposo de Almeida, <i>Consultor privado</i> | <i>Economista</i> Codin, Investe Rio e Emater (cargos executivos). Desde 1999 é consultor independente, intermediando linhas de crédito para empresas privadas. |
| 2 01/09/2011 | Carlos Ernesto Stern Jr., <i>Governo estadual</i> | <i>Engenheiro</i> Codin (Presidência) e cargos executivos na AD-Rio, no Banerj e na Prefeitura do RJ. Desde 1998 no TCE-RJ. |
| 3 27/12/2011 | Sílvia Ferreira de Carvalho Jr., <i>Empresário</i> | <i>Engenheiro</i> Diretor-Presidente da Carvalhão Transportes Ltda., Presidente do Conselho Regional da Baixada Fluminense – Firjan. |
| 4 13/07/2012 | Fernando Galvão, <i>Governo estadual</i> | <i>Economista</i> Chefe do Depto. de Risco de Crédito da Investe Rio/AgeRio. |
| 5 05/11/2012 | Renato Regazzi, <i>Associação de classe</i> | <i>Engenheiro</i> Gerente da área industrial do Sebrae-RJ. |
| 6 28/11/2012 | Paulo Vicente dos Santos Alves <i>Governo e Academia</i> | <i>Engenheiro. Doutor em Administração</i> Subsecretário de Planejamento RJ (2007 - 2009). Professor em tempo integral da Fundação Dom Cabral. |
| 7 10/01/2013 | Geiza Rocha <i>Legislativo</i> | <i>Jornalista</i> Secretária-Executiva do Forum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do RJ. Alerj. |
| 8 12/03/2013 | José Isaac Lerer <i>Governo estadual</i> | <i>Engenheiro</i> Chefe da Assessoria de Planejamento (Codin), Subsecretário de Indústria e Comércio (2003-2006). |
| 9 07/03/2013 | Jorge Cunha <i>Governo estadual</i> | <i>Engenheiro</i> Diretor de Operações (Codin, 1988-1995), Subsecretário de Ind. e Comércio (1995-2006), Superintend. de Projetos Estruturantes (atual). |
| 10 21/11/2013 | Roberta Simões Maia <i>Governo estadual</i> | <i>Engenheira</i> Diretora de Operações (Codin / InvesteRio) / Diretora de Governo da AgeRio (2012-2014). |
| 11 25/11/2013 | Domingos Vargas <i>Governo estadual</i> | <i>Gestor de RH</i> Caixa (Superintendente, Diretor) Presidente da AgeRio (2012 - atual). |
| 12 06/12/2013 | Tito Ryff <i>Governo estadual</i> | <i>Economista</i> Secretário de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo (1999-2002). |
| 13 21/03/2014 | Mauro Osório <i>Academia</i> | <i>Economista</i> Professor FND/UFRJ. Coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro. |
| 14 28/04/2014 | Bruno Leonardo B. Sobral <i>Academia</i> | <i>Economista</i> Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ. |
| 15 07/05/2014 | José Eduardo Cassiolato <i>Academia</i> | <i>Economista</i> Professor do Instituto de Economia da UFRJ. |

ANEXO 3

Questionário para as empresas

| | | | |
|---|--|--------------------------------------|------|
| Tese de Doutorado TEMA: Estrutura do Fomento Público às Empresas Privadas |  QUESTIONÁRIO / EMPRESAS | | Data |
| | Doutorando: Eduardo Duprat F. Mello | Orientadora: Profa. Renata La Rovere | |

| EMPRESA | MUNICÍPIO-SEDE | SETOR DE ATIVIDADE | Nº DE COLABORADORES |
|---|----------------|--------------------|---------------------|
| RESPONDENTE (Nome, cargo, E-mail e Telefone): | | | |
| PERGUNTAS | | | |

1. Dentre as possibilidades de apoio do setor público, cite os 3 (três) fatores que mais favorecem a decisão de investir por parte de sua empresa:

- Benefícios fiscais
- Incentivos financeiros
- Infra-estrutura (Terreno, acesso, água, energia, segurança, comunicação)
- Facilidades burocráticas (aspectos legais, normativos)
- Apoio tecnológico no processo produtivo
- Novos mercados (apoio à comercialização)
- Proximidade de bancos públicos e agências de financiamento
- Outros

2. Em que medida a estrutura de fomento existente no estado do Rio de Janeiro contempla os fatores que você selecionou no item anterior ?

- Perfeitamente
- Parcialmente
- Não contempla

Comentários

3. Na comparação entre os bancos comerciais (privados) e os bancos públicos/agências de fomento, assinale onde se encontram as maiores dificuldades na obtenção de crédito. (marque quantos desejar):

| Bancos Comerciais | Bancos Públicos |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Taxas elevadas | <input type="checkbox"/> Taxas elevadas |
| <input type="checkbox"/> Exigências burocráticas e garantias | <input type="checkbox"/> Exigências burocráticas e garantias |
| <input type="checkbox"/> Difícil acesso ao gerente / tomador de decisão | <input type="checkbox"/> Difícil acesso ao gerente / tomador de decisão |
| <input type="checkbox"/> Desconhecimento do que é oferecido | <input type="checkbox"/> Desconhecimento do que é oferecido |

4. Caso sua empresa nunca tenha solicitado financiamento à Investe Rio/AgeRio, quais foram as razões?
- Falta de conhecimento sobre a Investe Rio/AgeRio
 - Maior facilidade de operar com outras fontes
 - Linhas oferecidas não interessavam
 - Não necessitamos de financiamento
 - Outras /Citar
5. Caso sua empresa já tenha solicitado financiamento à Investe Rio/AgeRio, como avalia o serviço prestado ?
- Positivo, pela redução de custos adicionais ao financiamento (despachantes, contador, advogados etc.)
 - Positivo, pela facilidade e/ou simplicidade do processo
 - Neutro, sem diferença significativa em relação a outras fontes
 - Negativo, em função da lentidão e/ou das complexidades
 - Negativo, pelos custos indiretos envolvidos.
 - Especificar quais
6. O que você considera necessário para melhorar a estrutura de crédito governamental no Rio de Janeiro?
- Redução das exigências burocráticas
 - Maiores opções de linhas de financiamento
 - Melhor acompanhamento técnico do processo e dos resultados
 - Melhores condições de amortização
 - Outros / Especificar
7. Você acha que este questionário cobriu todos os aspectos do assunto tratado? Em caso negativo, o que mais deve ser ressaltado?
- Cobriu todos os aspectos
 - Faltou mencionar o seguinte:

ANEXO 4
Relação das empresas respondentes ao questionário

| Data | Empresa | Setor de Atividade | Município | Colabo- radores |
|-------------|--|---|---------------------------|----------------------------|
| 20/08/12 | Engelke Com. Roupas e Acessórios | Moda feminina | RJ | 01 |
| 21/08/12 | Extend Software Ltda. | Informática (Business Intelligence) | RJ | 60 |
| 30/08/12 | Advents – Limousines Rio | Locação de Veículos Especiais | RJ | 15 |
| 03/09/12 | Achados Imperdíveis Bazar | Organização de Eventos | RJ | 03 |
| 03/09/12 | Probid Ltda. | Consultoria e Serviços | Niterói | 15 |
| 05/09/12 | Biruta Mídias Mirabolantes | Propaganda e Marketing | RJ | 68 |
| 05/09/12 | Visual Pop RM Ltda. | Salão de beleza e estética | RJ | 11 |
| 09/11/12 | Foto Imprime Ltda. | Festas e Eventos | RJ | 05 |
| 21/11/12 | Costa do Sol S.A. | Operação e Admin. Aeroportuária | Cabo Frio | 250 |
| 26/11/12 | Metalúrgica Vulcano | Indústria Metalmeccânica 10 | Barra Mansa | 150 |
| 28/11/12 | Dê Gastronomia | Gastronomia (Turismo) | Friburgo e Rio das Ostras | 03 |
| 30/11/12 | Nuvem Sorvetes | Alimentos | RJ | 08 |
| 13/12/12 | Body-Up Fitness | Atividade de Cultura Física | RJ | 26 |
| 27/12/12 | PSA Peugeot Citroën | Automotivo | Porto Real | 4.000 |
| 03/05/13 | Apolo Tubos e Equipamentos S.A. | Metalúrgica – Indústria de Tubos de Aço | RJ | 500 |
| 19/05/13 | Loreal | Cosmética | RJ | 1.500 |
| 17/06/13 | Bauen Plásticos | Fabricação de peças plásticas | RJ | 55 |
| 24/06/13 | Celta Sustentável S.A. | Meio Ambiente | RJ | 06 |
| 19/08/13 | Carboflex | Petroquímico | Macaé | 148 |
| 22/08/13 | Newpet Ind. e Com. de Plásticos e Metais Ltda. | Reciclagem de Plástico e Metais 20 | Duque de Caxias | 50 |
| 16/09/13 | Planejados Marques | Marcenaria | RJ | 01 |
| 18/09/13 | Camiseta Bacana | Comunicação Visual | RJ | 01 |
| 08/10/13 | Italínea/Idelli | Varejista de Móveis | RJ | 50 |
| 25/10/13 | M P Bastos Construtora | Construção Civil | Belford Roxo | 120 |

| | | | | |
|--|--|---|-----------------------|----------|
| 29/10/13 | AjoRio | Associação Jóias e Bijuterias | RJ | 13 * |
| 05/12/13 | Menon Gráfica Digital | Gráfico | RJ | 60 |
| 11/12/13 | MHS Mec. Hidr. Sist. Ltda. | Indústria Mecânica | Nova Friburgo | 42 |
| 13/12/13 | Star Premoldados | Artefatos de Concreto | Itaperuna | 08 |
| 13/12/13 | Thavata Confecções | Indústria textil | Itaperuna | 13 |
| 17/12/13 | Babilônia Rio Hostel | Hospedagem 30 | RJ | 02 |
| 03/01/14 | Emasteng Ltda. | Caldeiraria | Itaguaí | 30 |
| 22/01/14 | Pneuscar Recauchutagem Ltda. | Regeneração de pneumáticos | Barra Mansa | 90 |
| 14/02/14 | Sindicer | Sindicato Indústria Cerâmica | Itaboraí | 32 * |
| 17/02/14 | Brasco Logística | Offshore | Niterói | 400 |
| 14/03/14 | Sal Cisne | Alimentos | Cabo Frio | 500 |
| 26/03/14 | Aciap | Associação Comercial e Industrial | Barra Mansa | 400 (**) |
| 02/04/14 | SJ Paraíso Charque | Alimentos | Cambuci | 120 |
| 04/04/14 | Frinorte Produtos Alimentícios | Alimentos | Campos | 110 |
| 09/04/14 | Serralheria Itaperuna Ltda. | Serralheria e Vidraçaria | Itaperuna | 43 |
| 10/04/14 | Irmãos Frauches Ltda. | Rochas Ornamentais 40 | Sto. Ant. de Pádua | 18 |
| 11/04/14 | Divas – Comércio e Serviços de Roupas | Confecção | São Gonçalo | 04 |
| 15/04/14 | NortecQuímica | Farmoquímico | Duque de Caxias | 250 |
| 18/04/14 | Chaco-Vaco | Coleta e Beneficiamento de Resíduos de Madeira | Duque de Caxias | 60 |
| 24/04/14 | Engenho São Miguel | Agroindústria | Quissamã | 11 |
| 28/04/14 | Usina Canabrava | Agroindústria | São João da Barra | 1.400 |
| 30/04/14 | Jô Bijuterias e Presentes Ltda. | Jóias e Bijuterias | RJ | 03 |
| 04/05/14 | Saveiros Tour Navegação | Navegação e Serviços | RJ | 16 |
| 06/05/14 | Cervejaria Mistura Clássica | Bebidas | Volta Redonda | 20 |
| 08/05/14 | L'Amateur Galeria de Arte | Molduras e restauração de obras de arte | RJ | 02 |
| 13/05/14 | Zeus Valença Ltda. | Indústria de Confecções 50 | Valença | 314 |
| (*) fábricas/empresas associadas ao sindicato. (**) n° de associados. | | | | |

ANEXO 5

Relação dos empresários (01 a 50) e os aspectos apontados como mais determinantes sobre suas decisões de investir

| Ben Fis | Inc Fin | Infraest | Fac Bur | Apo Tec | N Merc | Proxim | Outros |
|---------|---------|----------|---------|---------|--------|--------|--------|
| 01 | | | | | 01 | | |
| 02 | 02 | | | | 02 | | |
| 03 | 03 | | 03 | | | | |
| | | | | | 04 | | |
| 05 | 05 | | | | 05 | | |
| 06 | | | | | 06 | 06 | |
| | | 07 | 07 | | 07 | | |
| | | 08 | | 08 | | 08 | |
| 09 | 09 | | | | 09 | | |
| | 10 | 10 | 10 | | | | |
| | 11 | 11 | 11 | | | | |
| 12 | | 12 | | | 12 | | |
| | 13 | 13 | 13 | | | | |
| 14 | 14 | 14 | | | | | |
| 15 | | 15 | 15 | | | | |
| 16 | | | | 16 | | | 16 |
| 17 | | | | 17 | | | 17 |
| 18 | 18 | | | | | 18 | |
| 19 | 19 | 19 | | | | | |
| 20 | 20 | | 20 | | | | |
| 21 | 21 | 21 | | | | | |
| 22 | | | 22 | 22 | | | |
| | 23 | | 23 | | | 23 | |
| | 24 | | 24 | | 24 | | |
| 25 | 25 | | | 25 | | | |
| 26 | 26 | | 26 | | | | |
| 27 | 27 | | 27 | | | | |
| | 28 | | | | 28 | | |
| | | | | 29 | | 29 | 29 |
| | 30 | | | | | 30 | 30 |
| 31 | | 31 | 31 | | | | |
| | 32 | 32 | 32 | | | 32 | |
| | | 33 | | 33 | 33 | | |
| 34 | | 34 | 34 | | | | |
| | | | | | | | |
| | 35 | 35 | 35 | | | | |
| | 36 | 36 | 36 | | | | |
| 37 | 37 | 37 | | | | | |
| 38 | | 38 | 38 | | | | |
| 39 | | 39 | | 39 | | | |
| | 40 | 40 | 40 | | | | |
| 41 | | | | 41 | | 41 | |
| 42 | | | 42 | 42 | | | |
| 43 | 43 | 43 | | | | | |
| 44 | 44 | 44 | | | | | |
| | | 45 | | 45 | | | 45 |
| 46 | 46 | | 46 | | | | |
| | | 47 | 47 | | 47 | | |
| | | | | | | | 48 |
| 49 | | | 49 | | | | 49 |
| 50 | | 50 | 50 | | | | |

Fonte: Elaboração do autor

ANEXO 6

Operações e valor dos desembolsos efetuados pelo BNDES, segundo os gêneros de atividades no Estado do Rio de Janeiro (2008-2012)

| Gêneros de atividades | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|--|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | Número de operações | Valor (1 000 R\$) | Número de operações | Valor (1 000 R\$) | Número de operações | Valor (1 000 R\$) | Número de operações | Valor (1 000 R\$) | Número de operações | Valor (1 000 R\$) |
| Total | 7 237 | 10 316 210 | 14 377 | 25 095 252 | 25 374 | 35 925 795 | 42 983 | 15 887 977 | 43 534 | 20 780 450 |
| Agropecuária | 77 | 5 591 | 85 | 5 377 | 183 | 20 304 | 205 | 16 618 | 188 | 87 865 |
| Indústria extrativa | 24 | 819 823 | 37 | 16 052 | 84 | 18 006 | 87 | 1 117 580 | 151 | 369 625 |
| Indústria de transformação | 1 021 | 1 822 190 | 1 929 | 11 037 788 | 3 745 | 28 023 623 | 6 304 | 2 419 098 | 7 476 | 6 808 202 |
| Produtos Alimentícios | 109 | 13 716 | 163 | 186 151 | 328 | 53 558 | 562 | 70 865 | 728 | 81 165 |
| Bebidas | 26 | 10 019 | 20 | 81 766 | 49 | 188 492 | 53 | 405 095 | 74 | 394 129 |
| Têxtil | 49 | 6 781 | 60 | 2 896 | 115 | 8 389 | 188 | 32 348 | 213 | 13 050 |
| Confecção, vestuário e acessórios | 173 | 6 168 | 634 | 9 180 | 1 228 | 15 095 | 2 388 | 83 436 | 2 901 | 61 654 |
| Couro, artefato e calçado | 14 | 555 | 28 | 587 | 47 | 597 | 103 | 1 561 | 79 | 1 976 |
| Madeira | 6 | 332 | 11 | 915 | 54 | 1 727 | 93 | 2 417 | 113 | 3 028 |
| Celulose e papel | 19 | 6 015 | 39 | 4 544 | 97 | 11 513 | 197 | 27 389 | 189 | 9 100 |
| Gráfica | 47 | 1 724 | 116 | 2 589 | 216 | 5 922 | 339 | 10 879 | 449 | 13 429 |
| Coque, petróleo e combustível | 1 | 109 | 3 | 9 410 196 | 13 | 25 106 723 | 5 | 412 329 | 4 | 4 615 199 |
| Química | 64 | 73 398 | 96 | 105 198 | 204 | 501 417 | 204 | 49 960 | 179 | 44 072 |
| Farmaquímico, farmacêutico | 6 | 4 471 | 20 | 7 222 | 18 | 2 303 | 9 | 8 312 | 20 | 5 689 |
| Borracha e plástico | 118 | 13 243 | 126 | 10 798 | 176 | 14 162 | 268 | 42 272 | 286 | 25 478 |
| Mineral não metálico | 53 | 18 254 | 63 | 78 621 | 213 | 165 579 | 285 | 66 455 | 384 | 119 175 |
| Metalurgia | 88 | 1 395 929 | 48 | 743 566 | 40 | 941 081 | 87 | 211 986 | 125 | 133 400 |
| Produto de metal | 53 | 10 426 | 110 | 34 400 | 226 | 140 623 | 398 | 89 175 | 536 | 118 704 |
| Equipamento de informática, eletrônico, ótico | 9 | 211 960 | 52 | 10 325 | 48 | 8 244 | 47 | 11 341 | 71 | 3 252 |
| Máquina, aparelho elétrico | 4 | 596 | 3 | 559 | 24 | 16 163 | 81 | 3 274 | 96 | 858 |
| Máquinas e equipamentos | 62 | 28 855 | 94 | 61 895 | 225 | 93 190 | 368 | 148 538 | 365 | 321 924 |
| Veículo, reboque e carroceria | 30 | 14 614 | 31 | 131 349 | 95 | 205 522 | 60 | 56 539 | 56 | 354 465 |
| Outros equipamento de transporte | 4 | 915 | 15 | 148 589 | 20 | 526 034 | 46 | 642 788 | 67 | 446 184 |
| Móveis | 16 | 791 | 65 | 1 369 | 98 | 2 318 | 145 | 5 483 | 135 | 4 965 |
| Produtos diversos | 32 | 1 505 | 85 | 3 489 | 127 | 9 980 | 212 | 26 632 | 195 | 22 696 |
| Manutenção, reparação, instalação | 38 | 1 812 | 47 | 1 585 | 84 | 4 991 | 166 | 10 027 | 211 | 14 610 |
| Comércio/Serviços | 6 115 | 7 668 606 | 12 326 | 14 036 036 | 21 362 | 7 863 862 | 36 387 | 12 334 681 | 35 719 | 13 514 758 |
| Eletricidade e gás | 42 | 513 493 | 58 | 608 360 | 48 | 679 272 | 82 | 2 226 557 | 53 | 1 513 709 |
| Água, esgoto e lixo | 39 | 253 439 | 73 | 66 401 | 110 | 41 958 | 164 | 64 683 | 349 | 155 493 |
| Construção | 337 | 1 549 921 | 593 | 2 473 010 | 967 | 1 348 401 | 1 645 | 2 086 588 | 2 312 | 2 840 115 |
| Comércio | 1 530 | 170 221 | 4 413 | 749 860 | 8 665 | 437 626 | 15 499 | 923 035 | 17 703 | 882 109 |
| Transporte terrestre | 2 342 | 1 225 293 | 3 610 | 6 895 751 | 5 483 | 1 930 489 | 9 295 | 1 896 674 | 4 143 | 1 741 275 |
| Transporte aquaviário | 98 | 612 666 | 89 | 875 786 | 96 | 1 447 631 | 82 | 1 209 953 | 101 | 1 476 471 |
| Transporte aéreo | 1 | 7 | 1 | 7 000 | 24 | 107 085 | 5 | 5 453 | 3 | 35 |
| Atividade auxiliar de transporte e entrega | 102 | 34 332 | 127 | 335 147 | 196 | 178 732 | 297 | 736 841 | 520 | 933 158 |
| Alojamento e alimentação | 246 | 18 477 | 718 | 21 303 | 1 482 | 59 115 | 2 876 | 89 829 | 2 851 | 75 735 |
| Informação e comunicação | 442 | 24 220 | 562 | 49 353 | 856 | 36 177 | 961 | 56 829 | 1 078 | 51 968 |
| Telecomunicações | 76 | 1 926 247 | 132 | 1 599 627 | 204 | 754 066 | 256 | 1 250 207 | 248 | 2 460 149 |
| Atividade financeira e seguro | 13 | 1 091 942 | 15 | 30 919 | 22 | 63 407 | 63 | 1 044 123 | 70 | 491 174 |
| Atividade imobiliária, profissional e administrativa | 476 | 190 402 | 1 016 | 70 946 | 1 659 | 514 055 | 2 829 | 464 995 | 3 534 | 392 368 |
| Administração Pública | 5 | 7 620 | 7 | 160 829 | 11 | 31 240 | 11 | 61 627 | 6 | 73 216 |
| Educação | 63 | 7 814 | 153 | 13 592 | 397 | 26 747 | 606 | 25 829 | 757 | 31 835 |
| Saúde e serviço social | 155 | 29 524 | 318 | 44 644 | 475 | 146 238 | 683 | 46 825 | 761 | 41 696 |
| Artes, cultura e esporte | 62 | 9 006 | 221 | 28 889 | 293 | 52 405 | 432 | 133 718 | 581 | 342 358 |
| Outras atividades e serviços | 86 | 3 981 | 220 | 4 617 | 374 | 9 218 | 601 | 10 913 | 649 | 11 894 |

Fonte: BNDES/AP/Departamento de Orçamento e Gestão de Desempenho

ANEXO 7

**Decreto Nº 44.684, sobre Fomento à Atividade Industrial no ERJ
(Novo RioIndústria)**

Decreto Nº 44684 de 26/03/2014

Publicado no DOE em 27 mar 2014

Dispõe sobre Programa Básico de Fomento à Atividade Industrial do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, tendo em vista o que consta do processo administrativo nº E-11/003/250/2013, e

Considerando a nova realidade econômica e de mercado ocorrida desde a criação do Programa Básico de Fomento à Atividade Industrial no Estado do Rio de Janeiro - RIOINDÚSTRIA.

Decreta:

Art. 1º O Programa Básico de Fomento à Atividade Industrial no Estado do Rio de Janeiro- RIOINDÚSTRIA, instituído pelo Decreto nº 24.937, de 01 de dezembro de 1998, fica substituído pelo Programa Básico de Fomento à Atividade Industrial no Estado do Rio de Janeiro-NOVO RIOINDÚSTRIA que será regido pelo Decreto-Lei Estadual nº 08/1975, suas posteriores alterações, pelo Decreto nº 22.921, de 10 de janeiro de 1997, pela Lei nº 6.068, de 27 de outubro de 2011, e pelos termos deste Decreto.

Art. 2º Poderá ser enquadrado no NOVO RIOINDÚSTRIA, para efeitos de utilização de recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social - FUNDES, mediante Decreto do Governador do Estado:

I - Projeto de instalação de novo estabelecimento industrial, que implique em investimento fixo igual ou superior a 500.000 (quinhentos mil) UFIR's e não esteja associado à descontinuação de outras atividades fabris da mesma empresa, em território fluminense;

II - Projetos de expansão ou de realocação de estabelecimento industrial, que impliquem em aumento de, no mínimo, 20 % (vinte por cento) da capacidade produtiva e em efetivo aumento de investimento fixo, igual ou superior a 500.000(quinhentos mil) UFIR's.

Art. 3º Caberá à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços a implantação do NOVO RIOINDÚSTRIA, exercendo a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – CODIN as funções de Órgão Executor.

Art. 4º À empresa enquadrada no NOVO RIOINDÚSTRIA poderá ser concedido financiamento para custear o seu investimento fixo e capital de giro, observadas as seguintes condições para o financiamento:

I - o limite de crédito será negociado de acordo com o projeto da empresa;

II - a taxa de juros aplicada ao financiamento será nominal e não deverá ser inferior a 50% (cinquenta por cento) da TJLP vigente no mês do protocolo do pleito, observados os limites do art.2º, §1º da Lei nº 6.068, de 27 de outubro de 2011;

III - o prazo de carência será de até 120 (cento e vinte) meses;

IV - o prazo de amortização será de até 120 (cento e vinte) meses;

V - o prazo para utilização do incentivo será de até 120 (cento e vinte) meses;

VI - Os recursos serão liberados em parcelas mensais equivalentes a, no máximo, 10% (dez por cento) do faturamento adicional apurado no mês anterior a cada liberação, devendo o valor adicional ser calculado tomando-se por base o faturamento médio, em UFIR, dos doze meses imediatamente anteriores ao início do incremento da produção resultante da realização do projeto.

VII - na hipótese de ser concedido ao contribuinte, conforme previsto na Lei nº 6.068/2011, a possibilidade de antecipar o pagamento do valor financiado a cada período, a taxa de desconto a ser aplicada para o cálculo do valor da quitação será a Selic acrescida de até 3% (três por cento), fixada no contrato do financiamento, observadas todas as disposições da Lei nº 6.068, de 27 de outubro de 2011, em especial o disposto no seu art.5º.

Art. 5º O contribuinte interessado no financiamento do NOVO RIOINDÚSTRIA deverá apresentar o pleito à CODIN, através de preenchimento de Carta Consulta, de acordo com modelo por esta fornecido.

Parágrafo único. Após análise do projeto apresentado, a CODIN enviará o pleito à Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro – CPPDE para deliberação.

Art. 6º A CPPDE deliberará sobre o pleito e condições do financiamento a ser concedido, considerando a importância do projeto para o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Art. 7º Aprovada a proposta, o Presidente da CPPDE encaminhará o parecer conclusivo ao Chefe do Poder Executivo, para edição do Decreto de enquadramento da empresa.

Art. 8º O Agente Financeiro do NOVO RIOINDÚSTRIA será a Agência Estadual de Fomento - AGERIO, que administrará a execução do contrato de financiamento.

Art. 9º Fica revogado o Decreto nº 24.937, de 01 de dezembro de 1998, sendo mantido para os contribuintes enquadrados no RIOINDÚSTRIA o financiamento nas condições estabelecidas na ocasião de seu enquadramento.

Art.10. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 26 de março de 2014

SÉRGIO CABRAL