

SOCIEDADE BRASILEIRA DE INSTRUÇÃO
UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES – CAMPOS
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

SIMONE FLORES SOARES DE OLIVEIRA BARROS

AGÊNCIAS DE FOMENTO:
um elemento de apoio ao desenvolvimento local fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2003

SIMONE FLORES SOARES DE OLIVEIRA BARROS

AGÊNCIAS DE FOMENTO:

um elemento de apoio ao desenvolvimento local fluminense

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. MARCOS ARZUA BARBOSA

Campos dos Goytacazes

2003

SIMONE FLORES SOARES DE OLIVEIRA BARROS

AGÊNCIAS DE FOMENTO:

um elemento de apoio ao desenvolvimento local fluminense

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre

Aprovada em 25 de setembro de 2003

BANCA EXAMINADORA

Prof.^o Dr. Marcos Arzua Barbosa
Universidade Cândido Mendes

Prof.^o Dr. José Agostinho Anachoreta Leal
Universidade Cândido Mendes

Prof.^a Dra. Joana Rita Vieira
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Campos dos Goytacazes

2003

Dedico esta dissertação a minha mãe – Maria das Graças Flores Soares - e ao meu filho – Luís Felipe Flores Soares de Oliveira Barros, que foram o meu grande incentivo para cumprir mais esta etapa da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Marcos Arzua Barbosa, meu orientador, pela dedicação extrema, confiança, seriedade e segurança transmitidos durante a realização deste trabalho.

À Rosélia Piquet, coordenadora deste curso, pela compreensão e sensibilidade dedicados.

Aos professores Jorge Brito e José Agostinho Anachoreta Leal pelas brilhantes exposições, que se tornaram decisivas para a escolha do tema e linha de trabalho.

À Fundação Estadual Norte Fluminense (FENORTE) pelo apoio na realização desta dissertação.

“O poder das organizações – e nações – cada vez mais dependerá da sua capacidade de aprender coletivamente.” (Peter Senge)

RESUMO

A dissertação realiza uma análise das teorias de desenvolvimento sustentável e a confronta com a possibilidade de criação de uma agência de fomento pró-desenvolvimento local e regional fluminense. Foi avaliada a proposta de um modelo estrutural matricial que possibilitasse apoiar às economias de aglomeração. Em função da capilaridade destas organizações de fomento avaliou-se sua possível conexão operacional com os consócios de municípios no âmbito do apoio às aglomerações emergentes.

ABSTRACT

This thesis makes an analysis of the sustainable development theories and evaluates the possibility to implement an agency which role would be the promotion of the development at local and regional level in Rio de Janeiro State. It was evaluated the proposal of an organizational model based on a matrix structure to support the economic clusters. Regarding the possibility of this agency establish regional branches, it was also evaluated the opportunity to celebrate cooperation treaty, at operation level, with the cities to support new economic and social organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Fig. 1 Estrutura Atual do Sistema Financeiro Atual, f. 59
- Fig. 2 Localização do Estado do Rio de Janeiro, f. 87
- Fig. 3 Estado do Rio de Janeiro, f. 88
- Fig. 4 PIB por Setores, f. 90

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 Indicadores Sociais pelo Mundo, f. 31
- Quadro 2 Alguns atributos sócio-econômicos, culturais, políticos e ambientais da sociedades não-sustentável e sustentável, f. 39
- Quadro 3 Atores Locais e Atividades Concentradas (Região Norte/ RJ) 2000, f. 53
- Quadro 4 Classificação das Agências de Desenvolvimento pela EURADA, f. 65
- Quadro 5 Evolução do PIB *per capita*, f. 89
- Quadro 6 Índice de Concentração Econômica do Estado do Rio de Janeiro, f. 89
- Quadro 7 Rendimento Médio Mensal – Rio de Janeiro e Brasil – 1992 - 1999, f. 91
- Quadro 8 Caracterização dos *Clusters* no Estado do Rio de Janeiro, f. 98
- Quadro 9 Geração de Empregos Diretos (Norte e Noroeste Fluminense) , f. 98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDE	Associação Brasileira dos Bancos de Desenvolvimento
AFPR	Agência de Fomento do Paraná
BACEN	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEAEAO	Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente
CEASA	Centrais de Abastecimento
CEF	Caixa Econômica Federal
CEG	Companhia Estadual de Gás
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
CENPES	Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo M. de Mello
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEPEL	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica
CIDE	Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CIAGRO	Centro de Informações Agropecuárias
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODIN	Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DHS	Desenvolvimento Humano Sustentável
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
Desenbahia	Agência de Fomento do Estado da Bahia
EADI	Estações Aduaneiras do Interior
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
E.R.J.	Estado do Rio de Janeiro
ES	Espírito Santo
EURADA	Associação Européia de Agências de Desenvolvimento
FAO	Organizações das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDE	Fundo de Desenvolvimento Econômico
FENORTE	Fundação Estadual Norte Fluminense
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional

FUNDENOR	Fundação de Desenvolvimento do Norte Fluminense
FUNDES	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia
ISE-CENSA	Institutos Superiores de Ensino do Centro Educacional Nossa Senhora Auxiliadora
NAFIM	Nacional Financeira
ONU	Organizações das Nações Unidas
PME	Pequenas e médias empresas
PIB	Produto Interno Bruto
MG	Minas Gerais
PESAGRO	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual
PUC	Pontifício Universidade Católica
RJ	Rio de Janeiro
SEAMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDET	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIAGRO	Sistema de Agronegócios
TECNORTE	Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense
TURISRIO	Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

RESUMO, p. 5

ABSTRACT, p. 6

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, p. 7

LISTA DE QUADROS, p. 8

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS, p. 9

1 INTRODUÇÃO, p. 14

1.1 APRESENTAÇÃO, p. 14

1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO, p. 17

2 REVISÃO DE LITERATURA, p. 19

2.1 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, p. 19

2.2 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL, p. 25

2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, p. 33

2.4 DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL, p. 44

2.4.1 Programas Aplicados de Desenvolvimento Sustentável, p. 46

2.4.2 *Clusters*: Aglomerações Econômicas e as Novas Políticas de Desenvolvimento Local, p. 51

2.5 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO, p. 55

2.6 BANCO MUNDIAL DE DESENVOLVIMENTO, p. 57

2.7 O PAPEL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO, p. 58

2.8 AGÊNCIAS DE FOMENTO, p. 60

2.8.1	Conceito e Origem Histórica,	p. 60
2.8.2	Tendências e Desafios para as Agências de Fomento,	p. 63
2.8.3	Experiências Brasileiras de Desenvolvimento Regional,	p. 68
2.8.3.1	O Caso do Paraná,	p. 68
2.8.3.2	O Caso da Bahia,	p. 69
2.8.4	Experiência Internacional: Alguns Exemplos na Itália e México,	p. 70
2.9	AMBIENTE PRÓ-CLUSTERS: INTERAÇÃO ENTRE AGÊNCIAS DE FOMENTO E CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS,	p. 74
3	METODOLOGIA DE PESQUISA,	p. 81
3.1	OBJETIVOS,	p. 81
3.1.1	Objetivo Geral,	p. 81
3.1.2	Objetivos Específicos,	p. 81
3.2	LIMITAÇÕES DA DISSERTAÇÃO,	p. 82
3.3	TIPOLOGIA DA PESQUISA,	p. 82
3.4	JUSTIFICATIVA,	p. 83
3.5	COLETA DE DADOS,	p. 84
3.6	TRATAMENTO DOS DADOS,	p. 85
3.7	CONSIDERAÇÕES GERAIS,	p. 85
4	LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,	p. 87
4.1	CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,	p. 92
4.1.1	Infra Estrutura do Estado do Rio de Janeiro,	p. 92
4.1.2	Mercado de Trabalho no Estado do Rio de Janeiro,	p. 94
4.1.3	Potencial Tecnológico do E.R.J.,	p. 96
4.1.4	Incentivos e Benefícios Fiscais no E.R.J.,	p. 97
4.2	PERSPECTIVA FLUMINENSE: DESENVOLVIMENTO REGIONAL X DESENVOLVIMENTO LOCAL,	p. 97
4.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE UMA AGÊNCIA DE FOMENTO NO E.R.J,	p. 101

5 CONCLUSÃO GERAL, p. 107

5.1 CONCLUSÕES ESPECÍFICAS, p. 110

5.1.1 Comentários Sobre o Capítulo 2, p. 110

5.1.2 Comentários Sobre o Capítulo 4, p. 111

REFERÊNCIAS, p. 112

ANEXOS, p. 118

DECRETO-LEI N.º 8, DE 15 DE MARÇO DE 1975, p. 118

DECRETO N.º 25.519 DE 12 DE AGOSTO DE 1999, p. 121

RESOLUCAO 2.574, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1998, p. 124

RESOLUÇÃO N.º 2.828, DE 30 DE MARÇO DE 2001, p. 127

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

A presente dissertação é fruto da discussão sobre as perspectivas atuais do **planejamento e gestão territorial** - em acordo com as principais abordagens a respeito do desenvolvimento sustentável - que percebemos como um processo em evolução existente no Brasil. Nesse sentido, o papel das agências de fomento é enfocando segundo suas possibilidades de apoio à dinamização e fortalecimento sócio-econômico local e regional.

O Brasil, depois de passar pela chamada “década perdida” (anos 1980), entrou nos anos 90 com problemas sócio-econômicos delicados, dentre os quais ressaltamos: altos índices de inflação, déficit público, forte redução da capacidade de investimentos dos governos, diminuição das atividades econômicas, aumento da desigualdade e exclusão social, elevação da degradação do meio ambiente.

Assim, a partir da década de 90 intensifica-se o debate *mundial* sobre as possibilidades da gestão *local* do desenvolvimento. Diversos fatores associaram-se para ressaltar a emergência do tema; em particular, a crise fiscal dos Estados Nacionais, associada aos processos de descentralização, promoveu uma tendência de valorização dos governos locais como agentes de renovação das políticas públicas.

A tendência anteriormente descrita viu-se reforçada pelo processo de reconfiguração dos padrões de produção e pela crescente internacionalização dos fluxos de capital.

Os citados processos, que expressam um alto desenvolvimento tecnológico, não impediram um aumento substancial do desemprego de caráter estrutural, o qual pressiona os governos locais a buscar alternativas para enfrentar tal conjunto de questões.

Para Gartner (1998), os recursos aplicados pelos bancos de desenvolvimento têm proporcionado grande parte da modernização do parque industrial brasileiro. Esta modernização é derivada da busca constante da manufatura de um padrão competitivo cada vez mais exigido pela abertura da economia nacional ligada às pressões da globalização.

As abordagens estruturalistas convencionais costumam considerar o Estado Nacional e as grandes empresas como agentes únicos do desenvolvimento econômico, cabendo às esferas locais apenas a gestão de equipamentos e serviços públicos e a regulação de atividades, naquilo que é considerado de seu peculiar interesse. Desta fonte emerge um intenso debate sobre desenvolvimento local.

Conceitualmente, ao se citar o desenvolvimento local, alude-se: 1) às práticas que têm como palco uma *localidade* – percebida como uma região homogênea, uma cidade, ou grupos de unidades menores; 2) aos atores/empreendedores, organizações e grupos do lugar - estejam eles situados nas esferas pública, privada ou no terceiro setor (Rotmans e Vries, 1997).

Loiola e Moura (1995), seguindo na linha da figuração, observam que as peças encenadas por esses atores (as práticas) dizem respeito à gestão ou co-gestão de projetos potencializadores da economia local, visando geração de emprego e renda, a criação/fortalecimento de pequenas e médias empresas e/ou à implementação de estratégias de integração competitiva no mercado global. Inclui-se, também, nesse rol o fortalecimento de atividades econômicas e de serviços de caráter informal, assentadas em redes de parentesco, vizinhança e outras redes submersas.

Essa reflexão é particularmente importante ao abordamos criticamente o caso dos bancos de desenvolvimento brasileiros, criados principalmente nos anos 50 a 60, (quando prevaleceu o modelo de estado nacional-desenvolvimentista), período em que o conceito de desenvolvimento era quase um sinônimo de crescimento

econômico, a preocupação com a equidade social era secundária e a visão crítica da questão ambiental era irrelevante.

Portanto, estas instituições públicas tinham como prioridade a disponibilização de recursos financeiros para investimento em infra-estrutura básica.

Seguindo esse modelo operacional, os bancos de desenvolvimento multiplicaram-se por todos os estados federativos, passando inclusive a atuar como braço financeiro dos tesouros estaduais, e alcançando mesmo um papel importante na disseminação do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização, porém sem a preocupação aguda de reduzir a histórica desigualdade social do país.

Neste trabalho, analisamos autores como Haddad (1996), que enfoca a questão do desequilíbrio financeiro dos bancos oficiais como sendo de natureza estrutural, e caracteriza o excesso de agências mantidas sob argumentos precários como fruto de um modelo sustentado por interesses políticos clientelísticos.

Visando reverter esta situação, o Banco Central do Brasil, em agosto de 1996, criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual (Proes) que prevê uma ajuda financeira aos bancos de desenvolvimento que se transformaram em agências de fomento, caracterizadas como instituições não financeiras.

Embora inovadora em termos conceituais, a classificação das agências como instituições não-financeiras tem gerado resistência e críticas dentro dos próprios bancos de desenvolvimento. O conceito inova na medida em que ressalta o papel fundamental das agências como articuladoras institucionais, mas, ao mesmo tempo, não aclara suficientemente sobre o seu modo de funcionamento.

Nesse sentido, segundo nossa perspectiva, as agências de fomento poderiam alcançar o relevante papel de apoiar o desenvolvimento de *clusters* (aglomerados produtivos), encaminhando recursos financeiros e suporte operacional, no âmbito local.

Examinando o Estado do Rio de Janeiro, podemos citar os *clusters* das Regiões Sul Fluminense (metal-mecânico), Serrana (confeções e turismo), Baixada (pólo de gás-químico e Porto de Sepetiba) e Regiões Norte e Noroeste (pólos de petróleo de fruticultura).

No caso do pólo frutícola, tipicamente associado ao desenvolvimento local – ainda frágil, mesmo amparado pelo Programa Frutificar - propomos que uma agência de fomento, por dispor de um modelo estrutural matricial, poderia facilitar a articulação operacional e social dos diversos atores dinamizadores do desenvolvimento local.

Por atores locais, designamos os governos, universidades, FENORTE, FUNDENOR, EMATER, PESAGRO, SEBRAE, SENAC, associações/cooperativas e sindicatos de produtores rurais e agroindústrias, etc. - que já demandam apoio, tanto no plano da formação e capacitação, como em termos de um suporte técnico-administrativo e jurídico aos agro-empresendedores e trabalhadores rurais.

Resumidamente, de acordo com o exposto, a dissertação discute a recente transformação institucional dos bancos de desenvolvimento em agências de fomento, e seu possível papel no desenvolvimento local fluminense.

Para tanto, partimos de inquietações sobre os rumos do desenvolvimento local na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, realizando uma investigação que evoluiria da descrição à proposição moderada - aprofundadas desde a percepção dos aspectos complexos relacionados às indagações originais.

1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO

O texto está estruturado em cinco capítulos conforme segue: o capítulo 1 evidencia a apresentação do tema.

O capítulo 2 traz o referencial teórico que alicerça a parte prática deste estudo, enfatizando temas como: teoria do desenvolvimento, desenvolvimento local sustentável, economia de aglomeração, e a transformação dos bancos de desenvolvimento em agências de fomento.

Ao longo do capítulo 3, apresenta-se a linha metodológica que serviu de base à pesquisa desenvolvida.

No capítulo 4, analisamos algumas possibilidades de desenvolvimento da Região Norte Fluminense a partir da criação de uma agência de fomento no estado.

As conclusões gerais e específicas da pesquisa são apresentadas no capítulo 5. Por fim apresentam-se as referências bibliográficas e os anexos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Furtado (1981), em seu livro “Introdução ao Desenvolvimento Econômico” afirma que na base de toda a reflexão sobre o desenvolvimento está explícita uma teoria geral do homem - uma antropologia filosófica que geralmente é deslocada para o terreno dos reducionismos econômicos e sociológicos.

A idéia de desenvolvimento funde os conceitos de eficiência e de riqueza, partindo da reflexão sobre o desenvolvimento, cujo marco inicial é a apreensão da realidade social. Tal realidade, por não ser estanque, advém de um processo histórico em constante mutação, sendo que a interferência do homem é fundamental para a existência deste processo.

Por outro lado, o “Dicionário de Economia” (Sandroni, 2001) define desenvolvimento econômico como crescimento econômico – aumento do Produto Nacional Bruto *per capita* – acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia.

O comportamento humano tanto é mais racional quanto mais se obtém os fins sociais almejados, dados os meios disponíveis. A atividade humana, assim, depende de inovação (para produzir os meios de subsistência, uma vez que se trabalha com o conceito de escassez dos bens econômicos) e de técnica - para traduzir a percepção humana em regras, símbolos. O progresso técnico é fruto da criatividade

do homem, da possibilidade de inovação: essa é a faculdade que possibilita o avanço da racionalidade no comportamento, que cria o desenvolvimento.

Sandroni afirma ainda que o estudo do desenvolvimento econômico e social partiu da constatação da profunda desigualdade, de um lado, entre países que se industrializaram e atingiram elevados níveis de bem-estar material, compartilhados por amplas camadas da população e, de outro, aqueles que não se industrializaram e por isso permaneceram em situação de pobreza e com acentuados desníveis sociais.

Nessa linha, o desenvolvimento econômico nasce, assim, como vertente da ciência econômica que se preocupa em suprir os próprios influxos do ser humano para atender suas demandas últimas, no sentido de transformar a sociedade em que está inserido.

Essas transformações podem ser apresentadas no plano dos meios (a explosão inventiva e utilitária) e no plano dos fins (a consecução de novos valores por determinada sociedade).

A teoria do desenvolvimento econômico trabalha com alguns conceitos básicos, como os de excedente e de acumulação de capital.

Por excedente entende-se a parcela não absorvida pelos gastos indispensáveis à produção; esta é uma idéia básica para o desenvolvimento. Se a renda equivale a soma de poupança, a idéia de excedente correlaciona-se com a da poupança (origem da idéia, extraída do senso comum, de que a poupança é a fonte do investimento).

A acumulação de capital, a seu turno, se dá quando se aumenta a capacidade de produção. De acordo com a lei psicológica fundamental de Keynes que diz, sobre a propensão marginal a consumir: a medida em que a renda cresce, a poupança cresce mais que proporcionalmente. Ora, se a partir da idéia simplificada de que a poupança equivale ao investimento, poder-se-ia tirar a conclusão de que o país é pobre porque poupa pouco e poupa pouco porque é pobre, ou seja, o círculo vicioso da pobreza (Sandroni, 2001).

De acordo com Rossetti (2000), os habitantes das nações desenvolvidas, não obstante representarem menos de um quarto daqueles que vivem nas nações subdesenvolvidas, consomem, entretanto, um volume de produção quase quatro vezes superior ao consumo global das nações economicamente atrasadas.

Naturalmente, o padrão de vida das áreas desenvolvidas é incomparavelmente superior ao que prevalece nas áreas economicamente deprimidas. O grau de eficiência produtiva, os padrões tecnológicos, os níveis de renda *per capita*, a estrutura institucional e toda uma série de importantes indicadores econômicos sociais revelam-se profundamente diferentes entre esses dois grupos de nações. Basta examinar um desses indicadores para se ter uma idéia dos acentuados desequilíbrios que distanciam as populações que vivem em territórios economicamente desenvolvidos dos demais.

Nesse contexto, impõe-se a seguinte indagação: será que a renda dos países está convergindo para uma igualdade, ou será que o caminho é o da divergência? No início do século XX, a distância entre o país mais pobre e o mais rico era de 1 para 9; atualmente é de 1 para 50. Desde 1950 essa realidade vem sendo alterada. O Brasil conheceu, a partir da década de 80, uma significativa conversão em seu padrão, aproximando-se dos moldes norte-americanos.

Ao longo deste processo ocorre a criação do Banco Mundial com o discurso de minimizar este desequilíbrio. No entanto, para Hirst e Grahane (1998), o objetivo da criação do Banco Mundial seria a transferência de parte dos capitais norte-americanos para a Europa Ocidental; a Alemanha, por exemplo, recebera muitos recursos da poupança externa americana, principalmente com a finalidade de deter o avanço político do comunismo, acelerado no pós-guerra.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) foi criado no mesmo contexto que o Banco Mundial, a partir da Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, nos Estados Unidos, ou seja, às portas da reconfiguração da relação de forças que se avizinhava com o fim do conflito mundial.

Tais organismos serviram, portanto, ao escopo de criar liquidez internacional na forma de transferência de poupança (e relações de poder) entre os países.

Segundo os autores, houve apenas dois regimes monetários capitalistas internacionais consolidados no século XX: o padrão-ouro (herdado da hegemonia britânica do século anterior) e o sistema proposto em Bretton Woods. Houve o colapso do primeiro, no período entre guerras, e do último, no período pós 1973, com o advento das (macro) crises financeira e energética (petróleo).

A menção a períodos delimitados historicamente e a atenção devida aos fenômenos financeiros internacionais importam, sobretudo, na análise do investimento na atualidade, tendo em vista o perfil da internacionalização crescente do capital. Toda a teoria do desenvolvimento econômico tem sua construção formulada no pós-guerra, no período compreendido entre 1944 e 1973.

Por crescimento econômico entende-se o aumento da capacidade produtiva de bens e serviços de determinado país, segundo apontem os indicadores de crescimento anual do Produto Nacional Bruto (PNB), principalmente a categoria *per capita*. Por desenvolvimento econômico compreende-se a mudança quantitativa e qualitativa da renda e do emprego, principalmente no que tange a melhoria da qualidade de vida da população (Sandroni, 2001).

A expressão moderna: “desenvolvimento econômico” – muito empregada para classificar países pobres ou do *terceiro mundo*, só alcançou relevância após a 2^a Guerra Mundial.

Os autores clássicos pró-liberalismo (sob a profunda crítica de Karl Marx) haviam falado quase apenas de progresso material. Apenas Schumpeter, nas primeiras décadas do século XX, escreveu sobre uma teoria do desenvolvimento econômico, porém com uma visão pré-analítica e referida somente aos países ricos. Nos anos 20 e 30, a literatura colonialista entendia o desenvolvimento no seu sentido transitivo: o desenvolvimento nos recursos minerais e agrícolas das colônias (Furtado, 1981).

A economia do desenvolvimento destacou, nos seus primeiros anos a importância da formulação da política como forma de reduzir a situação de subdesenvolvimento. Tal pensamento deve-se a seus praticantes iniciais, chamados pioneiros do desenvolvimento, testemunhas do clima da pós-depressão econômica da década de 30.

No período supracitado, com a depressão econômica e o contínuo estado de guerra (que culminaram na diminuição significativa do comércio mundial), grande número das economias subdesenvolvidas, especialmente na América Latina, mudou suas estratégias de desenvolvimento, abandonando parte das práticas liberais tradicionais.

O sucesso relativo dos planos americanos de reconstrução europeia (Plano Marshall) e japonesa (Plano MacArthur), demonstraram a eficácia das transferências internacionais de recursos em grande escala. A Organização das Nações Unidas (ONU) se preocupou, desde o início, com os problemas do desenvolvimento, diferentemente de sua antecessora, a Liga das Nações.

Nesse ambiente, como já comentado foram criados diversos organismos internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial, ambos na conferência de Bretton Woods; a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 1945; e as diversas Comissões Econômicas para as várias regiões: Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente (CEAEO) em 1947; a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1948, etc.

Assim, o Banco Mundial, de certa forma seria um desdobramento das intenções dos países ricos na conferência de Bretton Woods. Denominado oficialmente Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tratou de realizar empréstimos a diversos países da América Latina no final dos anos 40, buscando inclusive, criar vínculos de dependência política.

De tal sorte, as modificações havidas na década de 40 na economia e nas instituições internacionais se refletiram rapidamente no pensamento político e social. Quanto ao keynesianismo - sem embargo da crítica extraordinária feita à economia neoclássica e da defesa da intervenção do estado - haveria de formar toda uma geração internacional de pensadores que muito contribuíram ao nascimento de uma **economia do desenvolvimento**.

Resumidamente, a contribuição keynesiana à economia do desenvolvimento enfatiza o rompimento com a *monoconomia*; abriu perspectiva para a existência de várias análises econômicas. Muitos de seus seguidores voltaram-se para a análise

crítica do crescimento. Contudo, a análise keynesiana enfocou circunstâncias típicas de países avançados, de modo que, sua extrapolação para economias em desenvolvimento não resultava especialmente eficaz.

Após algumas décadas, Furtado (1981) destaca algumas críticas feitas a tal ideário:

- a) Foi dada ênfase desmedida na acumulação de capital físico, esquecendo-se a importância do capital humano;
- b) o reconhecimento implícito de que um aumento da poupança interior (para fomentar o investimento) poderia motivar retribuições necessárias e regressivas de renda;
- c) houve uma clara desatenção à agricultura e a outros setores tradicionais (por exemplo, o setor informal), pelo foco central na industrialização e a visão de que os setores tradicionais manter-se-iam arcaicos;
- d) um excesso de pessimismo quanto às barreiras do mercado externo, principalmente no que toca a possibilidade de vendas das manufaturas no mercado internacional;
- e) uma confiança excessiva nas virtudes da intervenção do Estado.

Em geral, alguns analistas e estudiosos do desenvolvimento estavam plenos de reducionismos simplistas baseados em generalizações com alto grau de abstração. Os pensadores pioneiros eram partidários do que se conhece como teoria da modernização.

Alguns economistas conservadores atuais (como o norte-americano Paul Krugman) propuseram que os economistas dos inícios desenvolvimentistas estavam muito apegados às racionalizações discursivas, tornando a teoria econômica pouca aplicada, uma vez que isenta de modelos matemáticos.

2.2 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

Baer (1985) argumenta que, devido às características da política mercantilista portuguesa, que colocava obstáculos ao desenvolvimento industrial, até a segunda década do século XIX, a economia monetária do Brasil dependia basicamente da exportação de produtos primários. Durante a maior parte do período monárquico (1822 – 1889) a política comercial baseou-se no livre-cambismo, sendo que os oligarcas rurais e a elite burguesa urbana formavam as classes dominantes.

Complementa o autor, que na segunda metade do século XIX, ocorrem tentativas mais consistentes de industrialização, com iniciativas como a construção da primeira estrada de ferro. Nesse período, muitas empresas se beneficiaram com as proteções tarifárias impostas pelo governo, que necessitava de maiores receitas.

Com a abolição da escravatura, em 1888, houve maior impulso à industrialização, devido à transferência para as cidades, de grandes proprietários que passaram a se dedicar ao comércio e à indústria. Mas, foi com a expansão da cultura cafeeira, no final do século XIX, que foram criadas condições para o início da industrialização, beneficiada com a vinda de imigrantes e maior disponibilidade de recursos para financiamento interno das indústrias emergentes.

Os desdobramentos da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) propiciaram ao Brasil uma oportunidade complementar de desenvolvimento para as indústrias, devido às limitações operativas e distributivas da concorrência externa.

No entanto, Furtado (1962, p. 68) sintetiza o período que vai de 1930 a 1953, destacando que o desenvolvimento:

“(...) foi simples decorrência da atuação de forças profundas da economia, sem que o acesso aos novos caminhos haja sido facilitado por uma autêntica política de desenvolvimento. É a partir de 1953 que começam a estruturar-se as linhas de uma política de desenvolvimento.”

Nesse sentido, destacamos três teorias referentes à economia brasileira, no tocante à industrialização, são elas: 1 – a da CEPAL, que popularizou a expressão industrialização por substituição de importações, dominando o ambiente cultural de

1955 a 1964; 2 – a teoria da dependência, que teve grande aceitação no período seguinte ao golpe militar, enfatizando a subordinação da industrialização aos interesses do centro do sistema capitalista; e 3 – a teoria dos ciclos econômicos, que, com grande aceitação recente, reconhece o enorme dinamismo do processo de acumulação capitalista brasileiro.

A CEPAL veio a ter influência marcante sobre os chamados economistas estruturalistas e neo-estruturalistas do Brasil, assim como influenciou nossa elite dirigente. Influência complementar foi exercida pelo debate internacional sobre o tema, que destacou o ideário de pensadores, direta ou indiretamente ligados à economia do desenvolvimento, como Hirschmann e Schumpeter.

Os economistas estruturalistas representam a ideologia da CEPAL, principalmente Raúl Prebisch e Celso Furtado, que enfatizam a existência de gargalos estruturais nos países em desenvolvimento. Em termos de estratégia de desenvolvimento, os autores preconizavam o modelo substituição de importações, com o argumento que os termos das relações de troca mostravam-se prejudiciais para os países em desenvolvimento, que tinham empenhado seu crescimento na diversificação de exportações agrícolas (Bresser Pereira, 1995).

O ideário político da CEPAL confundiu-se um pouco com o nacional-populismo das décadas de 30, 40 e 50. Sendo assim, para acabar com a suposta exploração do centro-periferia, mister se fazia produzir manufaturas, como o **Centro** o fez no final do século XIX, fazendo-se, então, uma estratégia de substituição das importações.

A substituição das importações apresentou-se como uma estratégia de desenvolvimento pioneira dos Estados Unidos, Alemanha, Japão; tal modelo implica, por exemplo, em proteção das indústrias local e nacional.

Bresser Pereira (1995) considera a CEPAL como a matriz teórica de toda uma ideologia desenvolvimentista. Para o autor, o debate essencial nos anos 50 era: agricultura versus indústria. A “vencedora” ideológica do debate teria sido a indústria. Assim, implementou-se uma estratégia de longo prazo, por meio de uma ideologia desenvolvimentista baseada no apoio à industrialização, na intervenção do Estado e no Planejamento.

Entretanto, a estratégia de substituição de importações utilizada nos países em desenvolvimento não foi capaz de eliminar os problemas de pobreza, desemprego e desigualdade, permanecendo assim, o desafio de disseminar o desenvolvimento.

Velloso (1986) faz uma análise do progresso da industrialização dos anos 50, destacando alguns problemas: o desestímulo às exportações de produtos agrícolas e o desenvolvimento de indústrias calcadas em transporte rodoviário, dependentes de petróleo. Como consequência, verifica-se, no final dos anos 50 forte crise cambial, inflação, instabilidade política, déficit público e exaustão da infra-estrutura.

Segundo o autor, a preocupação dos anos 50 foi, portanto, reorganizar e estruturar o papel do Estado, aumentando a sua área de atuação por meio de investimentos em energia (hidrelétricas, petróleo, comunicações, principalmente correios e telefonia).

No tempo em que a teoria da CEPAL foi hegemônica nas esquerdas brasileiras (1955-64), houve bom entrosamento com as elites industriais. Combatia-se a idéia do Brasil como país essencialmente agrícola, que servia apenas aos interesses agro-exportadores, uma vez que, o latifúndio dominante produzia gêneros de exportação, que interessavam aos países centrais, responsáveis pelo abastecimento do país em produtos industrializados, prejudicando nossa industrialização, que também era bloqueada pela pobreza da população rural (Bresser Pereira, 1995).

A partir da segunda metade da década de 60, o Estado Brasileiro desenvolveu uma dinâmica estrutural de captação de recursos sem precedentes na América do Sul; são criados o Banco Central (BACEN), Banco Nacional de Habitação (BNH) e diversos bancos de desenvolvimento estaduais e regionais.

Sobre a teoria da dependência econômica¹, ponto importante ressaltado por alguns sociólogos do desenvolvimento no Brasil, defendeu-se a idéia de que o tripé do desenvolvimento (empresas multinacionais – empresas nacionais – empresas estatais) é dependente (tecnológica, financeira e comercialmente) e associado ao

¹ Conceito desenvolvido, especialmente na América Latina, para a explicação do subdesenvolvimento.

capital estrangeiro, restando o problema às estruturas políticas e econômicas de cada país, e não à hegemonia comercial norte-americana.

Nessa linha, a industrialização, permanecendo dependente e associada ao capital estrangeiro, auxilia, mas não resolve os problemas estruturais da sociedade. Neste sentido, como proposta, seria necessária uma redemocratização da sociedade de modo a reinserir certos grupos sociais no contexto político.

Furtado (1981) pontua que no início da década de 60 era necessário distribuir melhor a renda para ampliar o mercado consumidor. Todavia tal autor foi criticado pelos pensadores conservadores por não ter desenvolvido empiricamente seu modelo explicativo, deixando de se referir mais explicitamente aos fatores sociais responsáveis pela criação do mercado interno e pela gênese dos capitais investidos na industrialização, além de ter se restringido basicamente à análise da industrialização no interior da agricultura cafeeira, não dando atenção ao processo no conjunto brasileiro.

Logo após o golpe militar de 1964, Furtado (1981) via o Brasil como um país sem futuro e estagnado, pela paralisação dos investimentos industriais, pela pecuarização do campo, etc. Os adeptos da teoria da dependência reinterpretabam a história, e analisavam a conjuntura político-econômica de uma nova maneira. Assim, os arcaísmos feudais apontados pela CEPAL não mais eram manifestações do subdesenvolvimento capitalista, pois o Brasil, como toda a América Latina, era visto como fruto da expansão capitalista da Europa, tendo sido capitalista desde seu início.

Entretanto, ocorreria um grande avanço na industrialização brasileira, contrariando a análise da CEPAL. Isto se deve à maior dependência e atrelamento à economia mundial capitalista, sobretudo pela presença maciça das multinacionais no setor industrial. A burguesia nacional abdicou de sua “independência”; a industrialização tinha deixado de ser um processo autônomo para ser associado, num tripé constituído pelas multinacionais, estatais e empresas nacionais.

Como no caso da indústria automobilística, onde as estatais se encarregavam das chapas de aço, as empresas nacionais eram fornecedoras de autopeças e as

multinacionais atuavam como montadoras e detinham a liderança (Bresser Pereira, 1995).

Segundo esta visão de mercado a industrialização havia criado mais problemas do que os existentes anteriormente, pois: 1) considerando nosso exército industrial de reserva numeroso e o uso de tecnologia sofisticada importada, a criação de empregos tinha sido pequena; 2) a produtividade havia aumentado, mas os salários haviam caído, ocorrendo uma superexploração do trabalho e lucros extraordinários.

A dependência, que se tornou crescentemente interna à economia brasileira, se manifestava agora pelo crescimento das remessas de lucros e royalties, pagamento dos empréstimos externos etc., não dando margem à apropriação interna dos excedentes econômicos.

Além disso, com a contração do mercado interno a economia entrava em profunda crise, caracterizada como crise no processo de substituição de importações, pois as substituições 'fáceis' já haviam sido realizadas.

Complementa o autor que, apesar das aparentes diferenças, a teoria da dependência era uma extensão da visão cepalina à nova realidade da industrialização brasileira e do regime militar de 1964. Na sua análise, o excedente econômico era transferido para o exterior não apenas pelos mecanismos comerciais, mas pela remessa de lucros e royalties, pagamento de empréstimos etc. O acesso à tecnologia de ponta era impossível e o mercado interno estava comprimido; assim, o avanço a novos níveis estava bloqueado.

A teoria da dependência permanecia direcionada a um novo patamar, o do modelo semi-industrializado e articulado mundialmente como subimperialismo. Era como se o Brasil tivesse passado de uma situação estática (país agrícola), por processos não muito claros, para uma nova situação estática (país semi-industrializado), da qual não tinha como sair.

Assim como a teoria CEPAL entrou em crise com o golpe militar de 1964, que sublinhou as limitações desse modelo interpretativo, a teoria da dependência

começou a entrar em crise em meados da década de 70, dando início às teorias de ciclos econômicos.

Entretanto, no final da década de 70, há o término do “*boom*” econômico resultante da combinação do choque de petróleo e desequilíbrio interno. A inflação começa a se elevar, há um grave problema de poupança do Estado com alta dívida externa e interna, provocando uma ciranda financeira, ou seja, o déficit público gera a necessidade de maior endividamento do setor público, elevando os juros internos, forçando a elevação da inflação, isto por sua vez ocasionava uma escala real das receitas públicas e enfraquecimento das finanças públicas (Velloso, 1986).

No governo Geisel (1975-1979), ao lado de uma visão estratégica para o crescimento adotado, via PNDs, ocorrem sérios problemas de financiamento cuja origem é o endividamento externo, déficit interno associado ao comprometimento financeiro das estatais e oferecimento de linhas de crédito, subsídio a taxas reais negativas, favorecendo alguns setores em particular.

Draibe (1998, p. 3) caracteriza as políticas e o regime militar como:

“(...) extrema centralização política e financeira no nível federal, acentuada fragmentação organizacional, pela quase nula participação social; pela predominância dos conteúdos corporativos nas decisões e condução dos programas e, finalmente, pelo uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios.”

Lopes (1990) faz um balanço dos efeitos das estratégias de desenvolvimento utilizadas no Brasil, mostrando que o país chegou à década de 90 com as seguintes características:

- Trabalho: abundância de mão de obra barata mas com carência educacional e de saúde, gerando baixa produtividade;
- ajustes institucionais, ainda que no início acompanhados de um certo grau de imaturidade política;
- mecanismos de mercado: excesso de intervenção estatal prejudicado com relação às exportações e importações.

- presença do Estado: incapacidade do setor público de efetuar novos investimentos e início do processo de privatização; e
- tecnologia: diretrizes pouco eficientes ainda baseadas em concessão de privilégios.

Draibe (1998) pontua que as políticas governamentais implementadas ao longo dos anos 90 enfatizaram a inserção do país na economia mundial e o controle de inflação. Embora o Brasil esteja classificado entre os países que apresentaram, na década de 90, os maiores gastos sociais *per capita* na América Latina (média de US\$ 980.00, em 1997) e uma das maiores relações gasto social/gasto público (59,1%, em 1997).

Segundo dados da CEPAL (1999), as estratégias de desenvolvimento e as políticas sociais adotadas nos últimos vinte anos não têm conseguido resolver os problemas sociais da maior parte da população, possuindo como características estruturais a excessiva centralização, fragmentação institucional, a exclusão da participação social, o clientelismo e o caráter não distributivo da renda. Os indicadores sócio-econômicos do Brasil em 2000 apontaram a lenta transformação e pouca eficácia das políticas públicas, se comparado com os de outro países, conforme evidencia o Quadro 1:

Quadro 1 – Indicadores sociais pelo mundo

Indicador social	Brasil	Suécia	EUA
Taxa de crescimento demográfico (%aa)	1,3	0,2	0,9
Taxa de urbanização	80,2	83,20	76,8
Proporção de 65 + anos (%)	4,9	17,40	12,50
Taxa de mortalidade infantil	36	4	7
Esperança de vida ao nascer	67	78,7	76,3
Taxa de analfabetismo	15,5	- que 1,00	- que 1,00
Indicador GINI	0,59	0,25	0,40
Zaprop. Renda 20% mais pobres (%)	2,5	9,6	5,2
PIB per capita (dólar PPC)	6.625	20.659	29.605

Fonte: Adaptado de JANNUZZI (2001).

Assim, urge a necessidade de uma política clara de desenvolvimento, voltada ao cunho econômico e social, deixando o Estado de ser o único responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, mas passando a assumir o papel de promotor e regulador. Para aumentar a governança do Estado (capacidade administrativa e financeira de executar as políticas públicas) é sugerida a implementação de uma administração pública gerencial (orientada por valores de eficiência, qualidade, foco em amplo espectro de atores, e voltada para obtenção de resultados).

Com relação ao aumento da governabilidade, acentua-se a necessidade de que existam instituições políticas que garantam a intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, abrindo espaço para o controle social.

Nesse contexto, acredita-se que as Agências de Fomento são instituições legítimas para alavancar o desenvolvimento social regional.

Nessa linha, é importante destacar o evidente fracasso dos Bancos Estatais. Segundo Sant'ana (2001) a mentalidade da geração de gestores públicos que conduziam Bancos de Desenvolvimento, era de apropriação e personalização das instituições. Técnicos da Secretaria de Tesouro Nacional apontaram um passivo, assumido conjuntamente pelos Bancos dos entes da federação, de R\$ 242 bilhões, ou seja mais do que a União arrecadou no exercício de 2000, e o equivalente a 37,7 % da dívida pública interna global.

Esses números comprovam a ineficácia da manutenção dos Bancos de Desenvolvimento nos moldes até então adotados.

A partir desse contexto surge no Brasil a figura das Agências de Fomento, como resposta do Estado aos custos no saneamento dos débitos dos Bancos Estatais. O surgimento desse novo conceito mostrou-se mais interessante do que a reestruturação dos Bancos, posto que a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, criou um óbice para a transferência de recursos entre os entes da federação, como destaca Safatle (2001).

Nesse sentido as Agências de Fomento poderão constituir-se em uma saída eficaz, visto possibilitarem (em essência) intermediações financeiras sem, contudo, abrir precedentes à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao favorecer, com isso, o desenvolvimento local, antes limitado pela impossibilidade de transferência de recursos.

No item seguinte destacamos alguns conceitos imprescindíveis ao desenvolvimento do presente trabalho, tais como o de sustentabilidade. Pereira (1998) opina que os governos e instituições de cunho local e regional têm tido uma crescente participação no trato da política, fazendo uso de diversos instrumentos no sentido de buscar um desenvolvimento sustentável dos espaços geográficos onde se encontram inseridos.

2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

De acordo com Ianni (1997), grande parte do conhecimento gerado pelas populações locais no mundo está desaparecendo, frente à imposição de uma cultura única, moderna e globalizante.

Tal conjunto de conhecimentos tem valor incalculável, pois promove, por exemplo, o cultivo no deserto sem irrigação, a utilização da floresta sem prejudicar seu ecossistema, a navegação de vastas distâncias no Pacífico mediante o conhecimento das correntes marinhas, a utilização de plantas medicinais, o respeito ao próximo, à liberdade e à igualdade.

Vieira (1997) afirma que a força ideológica do desenvolvimento fortaleceu, após a Segunda Guerra Mundial, um esforço político inquestionável, como reação à ideologia colonialista do século XIX.

A situação desfavorável no âmbito social, político, econômico e ambiental dos chamados “países em desenvolvimento”, no final da década de 80 e início da década 90, gerou muitas críticas em relação às estratégias de desenvolvimento por eles adotadas; os movimentos sociais e políticos passaram a exigir mudanças nas instituições públicas, e nas organizações responsáveis por sua implementação.

Então, ocorre a ampliação da definição utilizada para desenvolvimento, passando-se a destacar sua sustentabilidade ao longo do tempo (Sachs, 1995).

Pedrozo e Silva (2001) argumentam que se encontra em discussão um novo modelo de desenvolvimento que contemple não somente aspectos econômicos, o que levou a ONU a abandonar o conceito de desenvolvimento econômico e passar a utilizar as expressões desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável.

Bellia (2000) afirma que o termo desenvolvimento sustentável foi primeiramente utilizado por Robert Allen no artigo "*How to Save the World*", no qual resumizava o livro "*The World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*" (1980). Allen o define como sendo o desenvolvimento requerido para obter a satisfação duradoura das necessidades humanas e o crescimento (melhoria) da qualidade de vida.

A proposta de sustentabilidade é herdeira da noção de ecodesenvolvimento, desenvolvida por Maurice Strong e Ignacy Sachs, que teve um curto período de vida útil. O conceito de ecodesenvolvimento se baseava nas idéias de justiça social, eficiência econômica, condicionalidade ecológica e respeito à diversidade cultural (Vieira, 1997).

Rotmans e Vries (1997) comentam que a noção de desenvolvimento sustentável foi introduzida nos anos 80, tendo demorado quase uma década para ser amplamente conhecida nos círculos políticos, e que o relatório de Brundtland foi sua peça-chave. Os autores destacam também que, apesar da importância do conceito nos atuais debates políticos e científicos, não existe uma única definição que seja compartilhada por todos os interessados. Por isso, ao longo deste trabalho adotar-se-á o conceito de Brundtland, por ser amplo, bem difundido e o mais aceito.

Para que o desenvolvimento sustentável se efetive, o relatório de Brundtland das Nações Unidas (1987), enfatiza a necessidade de:

- sistema político que assegure efetiva participação dos cidadãos no processo decisório;
- sistema econômico capaz de gerar excedente e *know-how* técnico;

- sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não equilibrado;
- sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento;
- sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento;
- sistema administrativo flexível capaz de se autocorrigir.

Pedrozo e Silva (2001) acreditam que o desenvolvimento sustentável implica em uma visão sistêmica dos fenômenos, de tal forma que a existência do homem possa ser concebida como fruto do funcionamento e interligação de diversos subsistemas, requerendo a participação de diversos estudiosos dos mais diversos campos das ciências, para que (juntos) possam perpetuar, não somente o meio físico, como também a própria existência da espécie humana.

Os elementos que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável são: preservação da qualidade do sistema ecológico; necessidade de um crescimento econômico para satisfazer as carências sociais; e equidade - visando preservar as gerações presentes e futuras.

Desta forma, percebe-se que os ideais do desenvolvimento sustentável são bem maiores do que as preocupações específicas, como a racionalização do uso da energia, ou o desenvolvimento de técnicas substitutivas ao uso de bens não-renováveis ou, ainda, o adequado manejo de resíduos.

É questão mais relevante o reconhecimento de que a pobreza, a deterioração do meio ambiente e o crescimento populacional estão indiscutivelmente interligados. Nenhum destes problemas fundamentais pode ser resolvido de forma isolada na busca de parâmetros ditos como aceitáveis, visando a convivência do ser humano numa base mais justa e equilibrada.

Destacam-se, assim, os pontos centrais do conceito de desenvolvimento sustentável, elaborados pela CMMAD e contidos no relatório Nosso Futuro Comum (1991), que se tornaram a linha mestra da AGENDA 21, (1992, p. 4):

“(...) tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo. Assim, o ‘desenvolvimento sustentável’ é um objetivo a ser alcançado não só pelas nações ‘em desenvolvimento’, mas também pelas industrializadas.”

O desenvolvimento sustentável contém dois conceitos-chaves segundo o relatório *Nosso Futuro Comum* (1991), desenvolvido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

- o conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade;
- a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõem ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

Conforme Aguado (1996), o desenvolvimento sustentado pressupõe uma preocupação de equidade social entre gerações, preocupação que deve estar presente, logicamente, numa mesma geração. Essa questão de equidade social entre gerações leva em consideração que um modelo de desenvolvimento que seja positivo para as gerações presentes, não pode colocar em risco a perpetuação da espécie humana. Logo, o padrão vigente de desenvolvimento deve ser capaz de deixar para as gerações futuras um legado que lhes garanta a sobrevivência. A herança se traduziria então, em condições para perpetuação da espécie humana.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional, se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (*Nosso Futuro Comum*, 1991).

Assim, propomos que o desenvolvimento sustentável busca, alcançar o ideal do planeta harmônico (uso sustentado dos recursos naturais) e da cidadania plena, tanto no presente como no futuro, reparando - no limite do possível - os danos de toda ordem causados no passado. Em síntese, almeja a promoção humana integral, a equidade social e o ambiente ecologicamente equilibrado.

Sen (1993) acredita que a razão de ser do desenvolvimento é o ser humano, que o gera. Por isso o desenvolvimento deve ter três atributos básicos: desenvolvimento das pessoas, aumentando suas oportunidades, capacidades, potencialidades e direitos de escolha; desenvolvimento para as pessoas, garantindo que seus resultados sejam apropriados eqüitativamente pela população; alargando a parcela de poder dos indivíduos e comunidades humanas durante sua participação ativa na definição do processo de desenvolvimento do qual são sujeitos e beneficiários.

Para a autora, são duas as qualidades indissociáveis ao desenvolvimento: ser eqüitativo e sustentável. Ambas manifestam-se na forma como se dá sua construção e na distribuição de seus resultados, entre os membros das presentes e futuras gerações.

Logo, a sustentabilidade do desenvolvimento é política, social, cultural, econômica e, não menos importante, ambiental – entendendo-se por ambiente os serviços e recursos naturais que dão suporte ao processo do desenvolvimento humano, no presente e no futuro. O processo de desenvolvimento que atenda a estes atributos poderia ser denominado: Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS).

A promoção do desenvolvimento humano sustentável e a extensão da cidadania têm, na América Latina, o duplo significado de reduzir a exclusão do passado, causada pela pobreza e desigualdade, e diminuir o poder de mecanismos que hoje reiteram e aumentam a exclusão. Como consequência, a política social deveria repousar em três eixos: (1) educação, (2) emprego, e (3) proteção social (Relatório de Desenvolvimento Humano, 2002).

Na opinião de Tijiboy (1993), o desenvolvimento sustentável é essencialmente um desenvolvimento humano - e as mais diversas formas de organizações no mundo moderno têm a responsabilidade de garantir que a qualidade de vida das pessoas melhore, especialmente daquelas menos favorecidas.

Pedrozo e Silva (2001) propõem que, diferentemente do modelo de desenvolvimento em vigor (que considera o mercado e a produção), a proposta de

desenvolvimento sustentável prioriza a vida, quando faz a defesa tanto do ambiental quanto do social.

Sen (1993), argumenta que – implicitamente - o desenvolvimento sustentável contempla a idéia de desenvolvimento do ser humano, ao requerer a redução da pobreza e da desigualdade; a promoção do acesso à educação, à habitação, à alimentação, ao emprego e à saúde. Uma vez que não há como preservar o meio ambiente, e por conseguinte a vida, se as pessoas não tiverem o mínimo para garantir sua existência.

Ressaltamos que há consenso entre a maioria dos autores, ao afirmar que, para que ocorra desenvolvimento humano sustentado é imprescindível que haja desenvolvimento econômico, caso contrário não há como garantir saúde, educação, moradia, alimentação, transporte etc.

Vieira (1997), por sua vez, apresenta o conceito de sociedade sustentável, como mais adequado do que o de desenvolvimento sustentável, uma vez que, possibilitaria a cada sociedade definir seus padrões de produção e consumo, bem como seu nível de vida, a partir de sua cultura.

Dessa forma, cada sociedade definiria o seu modelo de sustentabilidade, se distanciando de uma proposta única, concebida em países distantes de sua realidade, preservando suas características próprias. O Quadro 2 traz um comparativo entre as “sociedades sustentável e não-sustentável”.

Quadro 2 - Alguns atributos sócio-econômicos, culturais, políticos e ambientais das sociedades não-sustentável e sustentável.

SOCIEDADE NÃO-SUSTENTÁVEL	SOCIEDADE SUSTENTÁVEL
Taxa de fluxo energético-material: máxima	Taxa de fluxo energético-material: mínima
Taxa de fluxo informacional: máxima	Taxa de fluxo informacional: máxima, não excedente à capacidade de assimilação
População: tendência a crescer em progressão geométrica	População: tendência a crescer em progressão aritmética
Poluição: pouco controlada	Poluição: muito controlada
Biodiversidade: pouco protegida	Biodiversidade: muito protegida
Diversidade cultural: pouco protegida	Diversidade cultural: muito protegida
Crescimento econômico: essencialmente quantitativo	Crescimento econômico: essencialmente qualitativo
Artefatos: não-constantes, em geral sem reposição	Artefatos: constantes, em geral com reposição
Qualidade de vida da população em geral: baixa	Qualidade de vida da população em geral: alta
Soberania: absoluta	Soberania: relativa

Fonte: Adaptado de Almeida Junior (1994).

Almeida Junior (1994), relaciona os atributos sócio-econômicos, culturais, políticos e ambientais que se apresentam na sociedade não-sustentável e na sociedade sustentável. Assim, a sociedade sustentável *possível*, numa realidade espaço-temporal, seria aquela que vai se situar, com espírito crítico e com base em decisões majoritárias, de acordo com os atributos indicados no Quadro 2.

Neste sentido, salientamos que a realização prática do desenvolvimento sustentável representará uma profunda reordenação no modo humano de perceber, pensar e agir em relação ao mundo em todas as suas dimensões. Entretanto, o desenvolvimento sustentável, por representar um desafio à ordem mundial estabelecida - às práticas econômicas convencionais; à noção clássica e absoluta de soberania; enfim, aos modelos sócio-econômicos e políticos vigentes - não ocorrerá de forma espontânea.

Para que o processo de desenvolvimento sustentável tenha potencialidade efetiva, Feldmann e Bernardo (1994) apontam a necessidade de:

- substituição do discurso ambiental predominantemente denunciatório e preservacionista por um discurso desenvolvimentista bem ajustado;

- definição de prioridade de investimento e de alternativas de desenvolvimento para regiões, respeitando a biodiversidade no país;
- rediscutir o Estado e a participação social nas suas decisões, procurando o fortalecimento institucional, incremento da cidadania, crescimento econômico e melhoria de distribuição de renda e mudança tecnológica;
- recuperação de capacidade de planejamento do Estado: o ato de planejar deve ser encerrado como sinônimo de viabilizar e compatibilizar. Para isso devem ser multiplicados fóruns de negociação mais ágeis e capazes de interagir com os poderes públicos; e
- quebrar o autodesconhecimento das realidades complexas de cada país.

O Ministério do Planejamento (1994), enfatiza que o desenvolvimento sustentável tem quatro dimensões, são elas:

- dimensão geo-ambiental: tem por objetivo a conservação da natureza, proteção do meio ambiente e ordenamento do espaço regional;
- dimensão econômico-social: visa o crescimento com competitividade, socialmente inclusivo e eqüitativamente distribuído através da transformação produtiva e capacitação de recursos humanos.
- dimensão científico-tecnológica: tem por finalidade o domínio e a permanente atualização do conhecimento.
- dimensão político-institucional: tem por objetivo consolidar o sistema político-representativo, dando consistência e permanência ao processo de desenvolvimento. Para isso, deve-se promover mecanismos institucionais que ampliem a participação da sociedade neste processo.

Para Almeida Junior as bases da realização práticas do desenvolvimento sustentável são: a educação, o direito, a inovação tecnológica e os movimentos de ação social. O fulcro de cada uma dessas bases reside na ação política. Assim, segundo Almeida Junior (2000) a *agenda mínima* de ação política com vistas à

realização prática do desenvolvimento sustentável deve atentar, tanto local como nacional e internacionalmente, para os seguintes pontos:

- promover a educação ambiental, sobretudo a comunitária, difusa, com ênfase nos ideais e atributos de uma sociedade sustentável, bem como nas responsabilidades individuais e coletivas frente às questões ambientais e humanas;
- incentivar os movimentos de ação social pró-cidadania e ambientalismo, envolvendo-os no constante debate em torno da sociedade sustentável;
- propiciar provisões legais, em particular pela consolidação e pelo aprimoramento do Direito Ambiental (nacional e internacional), que promovam a sociedade sustentável, protejam os direitos humanos individuais e coletivos, balizem o uso sustentado dos recursos naturais e coíbam o dano ambiental;
- promover a reorientação epistemológica do conhecimento e de sua aplicação, incentivando as multi, inter e transdisciplinaridade, bem como a integração entre conhecimento técnico-científico e os conhecimentos tradicionais;
- incentivar a inovação tecnológica, sobretudo no tocante às práticas não-poluentes, à reciclagem energético-material, aos processos minimizadores e reparadores de danos ambientais e à produção de bens com alta durabilidade e baixos custos ambientais;
- incentivar a livre economia que tenha compromisso com o equacionamento “cooperativo” dos custos/benefícios humanos e ambientais;
- sistematizar os estudos e processos de avaliação de impacto ambiental, introduzindo nos planos, programas e projetos públicos e privados a noção ecossistêmica de interação empreendimento-ambiente;.
- assegurar, por todos os meios (dentre eles os que definem as unidades de conservação), a preservação e o estudo da biodiversidade, em níveis específicos e ecossistêmicos;

- assegurar, por todos os meios, a preservação e o estudo da diversidade cultural humana em todos os seus aspectos, com ênfase no resgate de culturas tribais e tradicionais;
- propiciar, por todos os meios, a promoção humana e a melhoria da qualidade de vida em todos os seus aspectos (alimentação, habitação, educação, cultura, saúde, trabalho, lazer, segurança, participação política etc.), buscando a eliminação da violência, da opressão e da marginalidade psicológica, sócio-econômica e cultural, em zonas urbanas e rurais;
- criar condições globais para o desarmamento geral e para a paz, com ênfase no banimento das armas nucleares, químicas e biológicas;
- propiciar reformas institucionais e governamentais, em todos os níveis, consentâneas à realização de uma sociedade sustentável;
- incentivar políticas locais, microrregionais, nacionais e internacionais que sejam consentâneas à realização de uma sociedade sustentável, inclusive à noção de soberania limitada e ao “princípio da contigüidade”; e
- promover, por todos os meios, a ética da sociedade sustentável – a busca e a realização do planeta harmônico e da cidadania plena, em paz.

Neste sentido, cabe salientar ainda que, desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica o Relatório de Desenvolvimento Humano, incorporando uma metodologia que permite avaliar o desenvolvimento não apenas do ponto de vista do crescimento econômico, mas por meio de outras dimensões, como a expectativa de vida e o nível educacional. O desenvolvimento, neste sentido, é entendido como:

- desenvolvimento para as pessoas, incorporando a dimensão crescimento econômico;
- desenvolvimento das pessoas, que envolve a questão da equidade;
- desenvolvimento pelas pessoas que incorpora a questão da participação;
- desenvolvimento contínuo, que incorpora a noção de sustentabilidade;

- índice geral é denominado Índice Desenvolvimento Humano (IDH) e tem como objetivo medir a qualidade de vida e progresso humano a nível mundial.

O índice de desenvolvimento humano é calculado através dos dados internacionais disponíveis no momento em que o Relatório é preparado. Para que um país seja incluído no índice, os dados devem, preferencialmente, estar disponíveis (para os quatro componentes do índice) nas agências de estatísticas internacionais relevantes. Contudo, o país pode ainda ser incluído se for possível encontrar estimativas razoáveis em fontes alternativas.

Vale destacar que o IDH se situa entre os valores 0 (zero) e 1 (um), sendo que valores mais altos indicam níveis superiores de desenvolvimento. A classificação internacional enquadra os países em três categorias: países de baixo desenvolvimento (IDH abaixo de 0,5); países de médio desenvolvimento (IDH entre 0,5 e 0,8) e países de alto desenvolvimento (IDH acima de 0,8).

De acordo com o Ministério do Trabalho, o Brasil ocupa a 69ª posição no ranking mundial do IDH, tendo conquistado grandes vitórias na área social: a mortalidade infantil foi reduzida em 38%, 600 mil famílias foram beneficiadas pela Reforma Agrária, 97% das crianças estão na escola, as mortes por Aids foram reduzidas em 64%, 1 milhão e 300 mil crianças foram afastadas do trabalho infantil e 9 milhões de brasileiros deixaram a linha de pobreza.

Esses dados trouxeram para o Brasil o respeito e o reconhecimento da ONU, bem como um prêmio inédito – Prêmio MSHBUB UL HAQ, por ser o país que mais avançou na área social nos últimos anos.

Capra (1996), menciona que a mudança de paradigmas requer uma expansão não apenas de nossas percepções e maneiras de pensar, mas também de nossos valores, e que é preciso questionar os aspectos do velho paradigma, pois:

“(…) não precisaremos nos desfazer de tudo, mas antes de sabermos isso, devemos estar dispostos a questionar tudo (...) a respeito dos próprios fundamentos da nossa visão de mundo e do nosso modo de vida modernos, científicos, industriais, orientados para o crescimento materialista. (Capra, 1996, p.26-27).”

Complementa o autor que a busca pelo desenvolvimento sustentável pressupõe uma maior participação cooperativa dos governos (e intergovernos), da sociedade organizada e também do sistema de mercado. Os governos não têm conseguido resolver eqüitativamente os problemas de acumulação de riqueza e sua distribuição e, mais ainda, pobreza, desnutrição, saúde, desemprego e subemprego (exploração), principalmente encontrados na diferença entre crescimento (aumento da produção) e desenvolvimento (mudanças sociais e mentais).

Assim corrobora-se com Almeida Junior (2000), que a sociedade sustentável pode ser uma utopia do ponto de vista político-econômico convencional. Contudo, o estado crítico do planeta, tanto nos aspectos ambientais como sócio-econômicos, faz da sociedade sustentável uma utopia desejável e necessária.

2.4 DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

Em virtude do longo período de crises que caracterizou a década de 80, tornou-se imperativo o processo de avaliação e transformação das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento. Como resultado, tem sido uma tendência a mudança do núcleo das atividades para a esfera local, onde concretamente ocorrem as relações sociais de produção.

Baiardi (1998) define o desenvolvimento local sustentável como um novo modo de promover o desenvolvimento, que possibilita o surgimento de comunidades sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais.

Ainda completa o autor que o conceito de "local" não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução, o "local" não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios.

O local ou a localidade torna-se o lugar onde se dá o processo de desenvolvimento. O conhecimento das especificidades locais passa a possibilitar o surgimento de soluções mais eficientes e eficazes para as demandas sociais.

O desenvolvimento local pode ser considerado uma resposta, tendo em vista sua emergência associada a um contexto de globalização, reestruturação produtiva e crise do padrão de desenvolvimento. Insere-se no âmago das disputas em torno de alternativas e caminhos, o que lhe dá um caráter estrutural e universal.

Por outro lado, a idéia de desenvolvimento local seria uma noção teórica que pode ser expressa de forma bastante clara e direta: não há um desenvolvimento local. O desenvolvimento, ao menos nas sociedades capitalistas, é necessariamente articulado aos processos gerais. É da natureza do desenvolvimento capitalista a incorporação crescente - vertical e horizontal, - de novas esferas, espaços e instâncias de relação social à lógica do centro dominante. Essa seria, também, a natureza do desenvolvimento local.

Não obstante, o desenvolvimento local pode ser visto como um foco de intervenção no contexto da crise do desenvolvimento em condições de desigualdade e pobreza, buscando a reconstrução das políticas e das ações a partir das potencialidades endógenas e dos (nichos) do local. O desenvolvimento local exige uma nova forma de gestão pública, onde não apenas o poder governamental, mas diferentes atores, desempenham o papel de articuladores de políticas públicas, desde o desenho até a implementação e acompanhamento das ações.

O desenvolvimento local aparece como um indutor de eficiência econômica e equilíbrio ambiental, no sentido de que os espaços microrregionais possam produzir de forma sustentável, na plenitude de suas potencialidades.

O processo de globalização impacta com a regionalização, ao promover estratégias organizativas baseadas na abertura de mercados e integração de processos produtivos, tende a alimentar-se do potencial local, sempre que exista perspectiva de rentabilidade.

O papel importante para o governo é construir um ambiente apropriado no qual empresas possam aumentar sua capacidade de competição.

2.4.1 Programas Aplicados de Desenvolvimento Sustentável

Em acordo com boa parte das interpretações teóricas anteriormente expostas, foram desenvolvidos os seguintes programas, parte dos quais aplicados no Estado do Rio de Janeiro:

A) Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), defendido como uma estratégia inovadora de promoção do desenvolvimento humano e social sustentável, que busca articular o crescimento econômico com o crescimento do capital humano², do capital social³ e com o uso sustentável do capital natural (SEBRAE, 2002).

Segundo a visão técnica do SEBRAE nacional que desenvolveu dito Programa - o DLIS seria uma via possível para a conquista de modos de vida mais sustentáveis.

Algo como um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, de descobrir ou despertar suas vocações locais, de desenvolver suas potencialidades específicas e de fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens comparativas locais.

Assim, o DLIS seria uma metodologia de indução ao desenvolvimento em comunidades deprimidas, que funciona com os seguintes passos prioritários e básicos (Argonautas, 2002):

- a comunidade faz um diagnóstico participativo para conhecer sua realidade, identificando os seus problemas e descobrindo suas vocações e potencialidades;
- a partir desse diagnóstico é feito, também de modo participativo, um plano de desenvolvimento para a comunidade;

² Conjunto dos investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população (Sandroni, 2001).

³ Capital social, atributo criado desde que haja organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos alternativas aos comportamentos políticos convencionais (Durstun, 1998).

- do plano de desenvolvimento é extraída uma agenda com ações prioritárias que deverão ser executadas pela própria comunidade (numa agenda de ação local) ou através de parcerias que serão negociadas (numa agenda de negociação) com os diversos parceiros possíveis;
- depois de organizado por um Fórum democrático, formado pelas diversas lideranças e segmentos produtivos, sociais, políticos e culturais locais;
- essas lideranças locais são capacitadas para a gestão local de seu processo de desenvolvimento;
- celebra-se um pacto de desenvolvimento entre o Fórum e os diversos parceiros identificados e que assumam compromissos com a execução de ações (governo federal, governos estaduais, prefeituras, associações empresariais, sindicatos, igrejas, ongs etc).

A visão proposta pelo DLIS é a de que o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico.

Não adianta investir no desenvolvimento de iniciativas empresariais sem levar em conta outros pressupostos do desenvolvimento, como o capital humano (os conhecimentos, habilidades e competências da população local, as condições e a qualidade de vida), o capital social (os níveis de confiança, cooperação, e organização social da população local), a boa governança (a capacidade gerencial do governo e os níveis de participação e controle social) e o uso sustentável do capital natural.

Propõe-se que a economia empresarial apenas se sustentará quando as condições sociais, culturais, ambientais, físico-territoriais e político-institucionais forem adequadas. Portanto, o DLIS só teria sentido dentro de processos integrados de desenvolvimento, onde essas condições sejam tão consideradas quanto a dimensão financeira/econômica (SEBRAE, 2002).

Todavia, é patente que o aprofundamento da diferenciação e o agravamento da exclusão (resultante da competição desleal entre empresas e regiões) e do contraste entre o avanço técnico e os baixos níveis de instrução, têm favorecido o desemprego, informalidade e a concentração de renda.

Da mesma forma, os fluxos globais de capital, informação, tecnologia e consumo criam ilhas de dinamismo no território nacional, redefinindo as relações de dependência entre regiões (Ministério da Integração Nacional – Programa Nacional de Mesorregiões, 2002).

Não obstante, o SEBRAE enumera algumas etapas para o cumprimento do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável:

- capacitar para a **gestão local**. É o fator desencadeador de todo o processo, uma vez que nada poderá ocorrer, nem mesmo a simples definição de uma agenda local, sem o desenvolvimento de uma capacidade local de gestão. A comunidade local precisa ser capaz de planejar, executar, monitorar e avaliar seu próprio processo de desenvolvimento;
- transformar as demandas privadas em demandas públicas da sociedade local. Isso significa que a comunidade, mobilizada em torno de seu próprio processo de desenvolvimento, deve ser capaz de eleger suas prioridades comuns, a partir das necessidades identificadas pelos seus integrantes;
- articular as ofertas estatais e não-estatais de programas e ações com estas demandas públicas. Aqui está a chave do processo, o segredo para o seu sucesso: ao invés de ofertar, indistintamente, desde cima, uma mesma agenda de produtos pré-concebidos, ter a flexibilidade para combinar tal oferta com a demanda pública identificada pelas populações locais. Neste caso, cada localidade terá sua própria agenda local;
- elementos constituintes dos processos de promoção do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável:
 - a mobilização, sensibilização e capacitação da comunidade local para a gestão participativa do processo de desenvolvimento.
 - a constituição de um Fórum, Conselho ou Agência de Desenvolvimento Local. Trata-se de uma instância colegiada, democrática e participativa, onde devem estar presentes os principais agentes envolvidos no processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

- a escolha de uma **Equipe Gestora Local** que funcione como uma comissão-executiva do Fórum, Conselho ou Agência de Desenvolvimento Local. Trata-se de uma instância pequena mas eficaz, de caráter operativo, que disponha dos meios necessários para ter dedicação exclusiva ao trabalho de promoção do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.
- a elaboração, pelo Fórum, Conselho ou Agência de Desenvolvimento Local, de um **Diagnóstico Participativo Local**: um retrato da realidade local sob os pontos de vista: social, cultural, econômico, ambiental, físico-territorial e político-institucional;
- a definição e negociação de uma agenda local, que estabeleça as prioridades a partir do Plano de Desenvolvimento Local. A implantação desta agenda local será o objeto de trabalho da Equipe Gestora Local.
- a celebração de um **Pacto de Desenvolvimento Local** que torne públicos os compromissos assumidos pelos diversos parceiros, governamentais e não-governamentais, comprometidos com o processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Este pacto pode inclusive ser formalizado através de um Contrato de Parceria assinado por esses mesmos parceiros.
- a implantação dos projetos contidos na agenda local, que devem ser monitorados e avaliados de forma sistemática, incluindo a possibilidade de premiação das experiências bem-sucedidas, de modo a reforçar e estimular as melhores práticas.

Não obstante, o próprio SEBRAE reconhece que “esses elementos constituintes do processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável são passos básicos que nem sempre poderão ser alinhados em uma mesma seqüência (...)”.

Nesse sentido, consideramos, de posse de algum distanciamento crítico, algumas dificuldades extras importantes de implantação do DLIS, tais como:

- dificuldades de relacionamento entre os diversos atores políticos envolvidos no processo, que incluem os efeitos contrários de fortes doses de

fisiologismo e autoritarismo, frutos de um dirigismo político típico das elites locais que não pretendem ver-se afetadas por iniciativas independentes;

- diferenças sensíveis entre o discurso institucional do SEBRAE e a realidade local;
- resistências à mobilização e participação por parte das comunidades, até por baixa auto-estima histórica e insucessos (anteriores e paralelos) de iniciativas do gênero.

Diversas incompatibilidades entre a linguagem empregada pelos “animadores” e pela comunidade local - assim como a desconexão entre as expectativas paternalistas dos representantes locais e a visão (eventualmente mecanicista) dos agentes de desenvolvimento, podem constituir obstáculos de relacionamento que obstaculizam as medidas a serem adotadas.

Não obstante, propomos que, no âmbito de desenvolvimento do DLIS, a presença de uma agência de fomento poderá contribuir para atenuar esses problemas, uma vez que, a sua estrutura matricial multifacetada facilita a interação entre os diversos atores (inclusive os protagonistas da cena político-partidária), amenizando as resistências do meio.

B) Buscando alternativas de integração dos diversos atores, e até pela inexistência de uma agência de fomento estadual pró-desenvolvimento sustentável, surge o Projeto de Desenvolvimento Sustentável, organizado pela Universidade Federal Fluminense (UFF) em 1996, (Projeto Managé).

A partir de um convênio bi-anual – que mobilizou os diversos atores locais para criação do Fórum da Bacia do Rio Itabapoana (RJ, MG e ES) – parte do programa DLIS foi adaptado no território em questão.

Por razões de ordem metodológica, a trajetória do Projeto Managé será apresentada mais adiante, no quarto capítulo desta dissertação.

2.4.2 Clusters: Aglomerações Econômicas e as Novas Políticas de Desenvolvimento Local

De acordo com SANDRONI (2001), *clusters* significam “redes” ou “agrupamentos”, utilizado em vários contextos para designar o agrupamento de elementos comuns para um determinado fim. No setor industrial, por exemplo, o termo é usado quando se deseja destacar agrupamentos ou ramos industriais (associados a uma cadeia produtiva) que tenham alguma característica comum.

Conceitualmente, um *cluster* é um grupo de elementos ou atividades semelhantes que se desenvolvem em conjunto.

Em termos do funcionamento da economia, pode ser considerado como a reunião de pequenas ou médias empresas, às vezes até mesmo as de maior porte, que estão situadas num mesmo *locus* geográfico, e que apresentam grandes níveis de entrosamento entre si – podendo, portanto, conectar-se com as proposições de desenvolvimento local.

Nessa linha, *clusters* podem ser definidos como aglomerados de atividades produtivas afins, localizadas em determinado espaço geográfico e desenvolvidas por empresas autônomas de pequeno, médio e até de grande porte, intensamente articuladas, constituindo ambiente de negócios onde prevalecem relações de recíproca confiança entre as diferentes partes envolvidas. Tais empresas são apoiadas por instituições provedoras de recursos humanos, de recursos financeiros e de infra-estrutura.

Para Haddad (2001), os *clusters* consistem em indústrias e instituições que têm ligações particularmente fortes entre si. E, usualmente incluem: empresas de produção especializada; empresas fornecedoras; empresas prestadoras de serviços; instituições de pesquisas; instituições públicas e privadas de suporte fundamental. A essência da organização de *clusters* é a criação de capacidades especializadas dentro de regiões para a promoção de seu desenvolvimento econômico, ambiental e social.

Os principais elementos inerentes ao conceito de *clusters* são:

- aglomeração – idéia de conjunto inter-relacionado e espacialmente concentrado, ensejando a troca de sinergia e a prática da cooperação e de alianças estratégicas, inclusive para neutralizar limitações relacionadas a economias de escala, como processos tecnológicos, assistência técnica e comercialização (Porter, 1993);
- afinidade – empresas voltadas para o mesmo ramo de negócio (atividade principal do *cluster*) embora cada uma (ou um conjunto) delas se especialize em tarefas específicas (fornecimento de insumos e serviços, produção, comercialização, pesquisa e desenvolvimento de novos mercados);
- articulação – relacionamento próximo, intensivo e permanente entre as empresas, propiciando por um lado a troca de sinergia e a prática da colaboração e, por outro lado, estimulando a rivalidade e a competitividade criativas;
- ambiente de negócios positivos – relações comerciais apoiadas na confiança recíproca, condição favorável à formação de parcerias e de alianças estratégicas, através das quais as partes envolvidas, mesmo os concorrentes, unem-se para enfrentar problemas comuns de logística, de assistência técnica, de comercialização, de suprimento de matéria-prima e de insumos; e organizam-se para negociar com o governo e com instituições públicas e privadas, ações consideradas importantes para o fortalecimento e a consolidação do *cluster*;
- apoio institucional – rede de instituições públicas, privadas e até ONG's que atuam em torno do *cluster* como estimuladoras e catalisadoras da integração e da colaboração dos atores (governo em todos os níveis e iniciativa privada), inclusive mediando eventuais conflitos de interesses entre as instituições, tendo em vista a sustentabilidade do processo.

Uma iniciativa de *clusters* deve incluir todos os atores que contribuem para a plataforma competitiva de uma determinada atividade econômica. Em geral, os participantes são oriundos de pequenas e grandes empresas, associações de classe (indústria, trabalhadores, serviços), governo e instituições de suporte, envolvidos em

todas as etapas da cadeia produtiva da indústria, desde a da matéria-prima até a do consumidor final.

Neste sentido, Coelho (2000) apresenta alguns atores locais que podem constituir parcerias para auxiliar o desenvolvimento dos *clusters* no Norte Fluminense, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Atores Locais e Atividades Concentradas (Região Norte – RJ) 2000

ATIVIDADES RELACIONADAS	INSTITUIÇÕES PARCEIRAS
Desenvolvimento industrial <ul style="list-style-type: none"> • Capacitação ; • Melhoria da competitividade (indústrias tradicionais e entrantes de setores emergentes) 	Secretaria Estadual de Fazenda, CODIN, EMATER, Escritório Regional da CEF, Organismos Financeiros Públicos e Privados, SENAI, SEBRAE, Firjan, Cooperativas e Associações de Produtores, Prefeituras Municipais, FAT (UNIÃO), Escola Técnica Federal, UENF, UFF, Universidade Salgado de Oliveira, Universidade Cândido Mendes, ISE-CENSA.
Ensino Público Superior e Técnico Profissionalizante	Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, UERJ, UENF, UFF, UFRJ, Secretarias Municipais de Educação, empresas de grande porte (Petrobrás)
Desenvolvimento Rural	CERJ, ANATEL, Prefeituras Municipais, Secretarias Municipais de Agricultura, Secretaria de Estado de Agricultura, CEASA, EMATER, SIAGRO, PESAGRO, CEHAB, CEF, Banco do Brasil, Programa "Moeda Verde" - União, Escolas Agrotécnicas, Secretaria de Estado de Educação, UFF, Associações de Produtores Rurais, Cooperativas, Sindicatos Rurais, Ministério da Agricultura, Programa "Frutificar" - Estadual.
Desenvolvimento Turístico	SEBRAE, Sindicatos Rurais, associações desportivas, TURISRIO, SEDET, EMBRATUR, Secretarias Municipais de Turismo, veículos da mídia local, órgãos financiadores públicos e privados, Consórcios Intermunicipais/ Interestaduais
Valorização da Cultura Local	Secretaria de Estado de Cultura, Secretarias Municipais de Cultura, Associações Comerciais, empresariado local.
Saneamento Básico Local	IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Secretarias Municipais de Meio Ambiente, Obras e Saúde, UFF (Projeto Managé)
Saúde Local	Consórcios Intermunicipais de Saúde, Conselhos Municipais de Saúde, Ministério da Saúde, Prefeituras Municipais, Banco Mundial, Associações Médicas, Faculdades Particulares ligadas à área de Ciências Biológicas
Sistema Rodoviário Local	DER/RJ, Prefeituras Municipais, Concessionárias Privadas, DNER/União, Empresas Seguradoras

Fonte: Adaptado de Coelho (2000)

Stamer (2000), enfatiza que a promoção de *cluster* trata de uma concepção de desenvolvimento local e regional da economia. Acredita que o ponto de partida é a observação de que um *cluster* oferece grande potencial para a criação de vantagens competitivas. Mesmo sem a intervenção do governo ou de outros atores, resultariam daí uma série de vantagens de localização.

Uma política de fomento à formação de *clusters* deve orientar suas intervenções no sentido de promover o constante aperfeiçoamento dos processos produtivos e da qualidade dos produtos. Além do treinamento, incluem-se: a participação em feiras e demais eventos especializados (inclusive em países estrangeiros), a organização de missões de visita aos mercados de compradores e outros.

Uma boa estratégia de formação de *clusters* deve pensar basicamente em dividir os problemas do desenvolvimento em função de espaços geográficos menores, para melhor equacioná-los e resolvê-los. Procurar alicerçar a sustentabilidade do processo na comunidade, através de parcerias institucionais em todos os níveis (federal, estadual e municipal); atores locais (agentes da área considerada, apoiados na força de suas lideranças); e no direcionamento do esforço de investimentos e de ações em função de atividades econômicas que possuam potencial real de desenvolvimento e de competitividade, inclusive em mercados internacionais (Dowbor, 1999).

Enfim, a estratégia é associada ao exercício pleno de atividade empreendedora que procure atender as demandas da comunidade, através de uma visão cooperativa e solidária. Busca também valorizar as pessoas à margem dos processos decisórios sobre seu destino, incentivando a organização produtiva e viabilizando a distribuição de renda.

Os *clusters* produtivos ganharam importância e notoriedade nos últimos anos, em função do avanço da globalização, que alterou paradigmas até então prevaletentes, como o das vantagens comparativas (custos dos fatores e dos insumos), que cederam lugar aos ganhos de produtividade decorrentes de vantagens competitivas e dinâmicas locais (conhecimento, inovação, relacionamento e motivação), com as quais os concorrentes geograficamente distantes não conseguem competir, como exemplo no Brasil pode-se citar promoção de quatro

clusters-piloto produtivos considerados promissores no Nordeste: fruticultura irrigada, turismo, grãos e informática. (Haddad, 2001).

A idéia básica é de que nenhuma empresa é competitiva isoladamente. O que acontece dentro da unidade produtiva é importante, mas está comprovado que o ambiente empresarial no qual a firma está inserida (o *cluster*) também desempenha papel vital para a competitividade. O bom desempenho de um membro ou um segmento de um *cluster* pode aumentar o sucesso dos demais.

Cabe ressaltar que, fundamentais, para o sucesso de um *cluster* são as relações entre os diferentes atores tais como associações, instituições de suporte, serviços ensino e pesquisa, fomento, financeiras, instituições públicas e privadas etc., visando o aprendizado coletivo. Estas são essenciais para garantir a competitividade. Tais arranjos comumente apresentam fortes vínculos envolvendo agentes localizados no mesmo território. Assim, pode-se entender que os arranjos e sistemas produtivos locais como sendo moldados por processos de aprendizado evolucionários (Cassiolato e Szapiro, 2003).

Dentro deste contexto cabe ao governo apoiar as iniciativas de identificação das manifestações embrionárias de *clusters*, estabelecer um ambiente econômico e político estável e previsível, aumentar a disponibilidade, a qualidade e a eficiência das entradas de caráter geral e das instituições, criar um contexto que incentive inovações e avanços, reforçar a formação de *clusters* e sua constante melhoria e avanços na economia e a criação de uma visão econômica positiva e atuante, de forma que impulse os cidadãos para a ação.

2.5 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

Brinkerhoff (1997) opina que podem ser identificadas três gerações de análise de políticas públicas de desenvolvimento. A primeira geração corresponde às políticas baseadas na teoria econômica neoclássica, com ênfase no crescimento econômico. Inicialmente, as prescrições desta primeira geração recomendavam políticas que visassem crescimento acelerado (*take-off*), posteriormente preconizavam políticas de estabilização econômica e ajuste estrutural, as quais predominaram até os anos 80.

A crítica dos pressupostos dessa teoria, ou seja, de que os governos teriam interesse em maximizar o bem-estar da população e que possuiriam capacidade administrativa suficiente para fazê-lo, levou ao desenvolvimento da segunda geração de políticas. Esta segunda geração passou a incorporar os aspectos institucionais e políticos nas agendas de desenvolvimento. O estado exerce um papel fundamental para viabilizar o desenvolvimento e, portanto, a solução para os impasses e obstáculos à sua consecução passaria pela necessidade de repensar a ação do estado.

A terceira geração de políticas, de acordo com Brinkerhoff (1997), incorporou críticas às gerações anteriores – que concebiam a análise e elaboração de políticas públicas de maneira estanque – e passou a considerá-las como um processo.

Como base neste contexto, a separação entre elaboração e implementação se torna menos complicada e a política é compreendida como um processo dinâmico, em que os resultados esperados não se apresentam de forma determinista, mas sim como uma aproximação resultante de uma análise ampla do contexto político, social e econômico. Além disso, é destacada a importância de outros atores sociais que não o governo na elaboração e implementação de políticas públicas, como por exemplo as organizações da sociedade civil (OSTROM, 1991).

De acordo com Catalã, (1998, p.276):

“(...) o maior problema para as sociedades latino-americanas em relação aos desafios do desenvolvimento atual não é tanto a carência de recursos naturais, econômicos, humanos mas, antes a inadequação e a ineficiência das instituições que condicionam a produtividade desses recursos.”

Na visão de Mattos os modelos de desenvolvimento não têm uma única formulação sistemática, e é preciso repensar certos elementos:

- o modo *keynesiano* de desenvolvimento baseado em setores econômicos amparados pelo estado; e
- o enfoque neoliberal, baseado em uma radical neutralização do estado, deixando as forças de mercado operar livremente.

Para aquele autor, o modelo mais indicado coloca-se em um estado intermediário entre estas duas correntes.

Jannuzzi (2001) enfatiza que a demanda por informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas, tem sido crescente na última década, no contexto da descentralização administrativa e tributária.

Ressalte-se que diversos estudos sobre políticas de desenvolvimento têm reforçado a importância de processos de planejamento de cunho participativo, como uma alternativa para os modelos tradicionais. Em países de maior estabilidade democrática, tem-se verificado a adoção de práticas de descentralização no nível do poder.

2.6 BANCO MUNDIAL DE DESENVOLVIMENTO

Segundo Renck (1996), o Banco Mundial foi concebido durante a Segunda Grande Guerra, em Bretton Woods, sendo uma instituição de desenvolvimento cuja meta é reduzir a pobreza mediante a promoção do crescimento econômico sustentável. Busca ainda, elaborar as leis, reconhecer a legitimidade política das mulheres, eliminar a corrupção, proteger o meio ambiente, entre outras ações complementares.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (2002) o Banco Mundial é a maior fonte de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$30 bilhões anuais em empréstimos para os seus países clientes.

Segundo o seu discurso institucional, o BIRD usa os seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para ajudar cada país em desenvolvimento numa trilha de crescimento estável, sustentável e equitativo. Propõe ainda que o seu objetivo principal é ajudar as camadas menos favorecidas e os países mais pobres.

O Banco Mundial também ajuda os países a atrair e reter investimentos privados. Com o apoio do Banco - tanto empréstimos quanto assessoramento - os governos estão reformando as suas economias, fortalecendo sistemas bancários e investindo em recursos humanos, infraestrutura e proteção do meio ambiente, o que realça a atração e produtividade dos investimentos privados.

O BIRD – por intermédio de seus programas de desenvolvimento – contribui para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, porém também conhecemos diversas críticas em relação à implementação destes programas nos países.

De acordo com o discurso institucional do BIRD, o Banco teria um importante papel no campo das políticas internacionais. Devendo trabalhar com seus parceiros e clientes em todo o mundo na promoção do desenvolvimento social e econômico e na reconstrução após conflitos e catástrofes. Contudo, a missão do Banco Mundial não se completará enquanto houver obstáculos ao desenvolvimento, dentro e fora da sua estrutura organizacional.

2.7 O PAPEL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO

Segundo Fortuna (1999, p.12), uma conceituação bastante abrangente de sistema financeiro poderia ser a de um “conjunto de instituições que se dedicam, de alguma forma, ao trabalho de propiciar condições satisfatórias para a manutenção de um fluxo de recursos entre poupadores e investidores”. Segundo esta mesma visão, a Lei de Reforma Bancária (4.595/64), em seu artigo 17, estabelece que uma instituição financeira constitui-se de:

“(…) pessoas jurídicas, públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, a intermediação ou a aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”.

O Sistema Financeiro Brasileiro tem como característica a classificação das instituições que compõem o sistema conforme o tipo de especialização de suas atividades – bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, financeiro e instituições de poupança e empréstimos – e simultaneamente, conforme a origem e propriedade do capital (público, privado, nacional e de participação estrangeira).

Através da Figura 1 é possível visualizar com mais clareza a estrutura atual do sistema financeiro brasileiro, com suas autoridades monetárias, de apoio e instituições financeiras.

Figura 1 - Estrutura Atual do Sistema Financeiro Nacional

Órgãos de Regulação e Fiscalização		Instituições Financeiras	Bancos Múltiplos com Carteira Comercial
C M N Conselho Monetário Nacional	Banco Central do Brasil	Captadoras de Depósitos à Vista	Bancos Comerciais
			Caixas Econômicas
			Cooperativas de Crédito
		Demais Instituições Financeiras	Bancos Múltiplos sem Carteira Comercial
			Bancos de Investimento
			Bancos de Desenvolvimento
			Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento
			Sociedades de Crédito Imobiliário
			Companhias Hipotecárias
			Associações de Poupança e Empréstimo
	Outros intermediários ou Auxiliares Financeiros	Agências de Fomento	
		Sociedades de Crédito ao Microempreendedor	
		Bolsas de Mercadorias e de Futuros	
		Bolsas de Valores	
		Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários	
		Sociedades Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários	
		Sociedades de Arrendamento Mercantil	
		Sociedades Corretoras de Câmbio	
	Entidades Ligadas aos Sistemas de Previdência e Seguros	Representações de Instituições Financeiras Estrangeiras	
		Agentes Autônomos de Investimento	
		Entidades Fechadas de Previdência Privada	
Entidades Abertas de Previdência Privada			
Sociedades Seguradoras			
Administração de Recursos de Terceiros	Sociedades de Capitalização		
	Sociedades Administradoras de Seguro-Saúde		
	Fundos Mútuos		
	Clubes de Investimentos		
	Carteiras de Investidores Estrangeiros		
Sistemas de Liquidação e Custódia	Administradoras de Consórcio		
	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC		
	Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos – CETIP		
	Caixas de Liquidação e Custódia		
Comissão de Valores Mobiliários			
	Superintendência de Seguros Privados		
Secretaria de Previdência Complementar			

Fonte: FORTUNA, 1999

No Brasil, os bancos de desenvolvimento são instituições públicas criadas na década de 50, antes mesmo da formatação do Sistema Financeiro Nacional. O marco para o estabelecimento dessas instituições foi o estudo realizado pela Comissão Brasil-Estados Unidos e técnicos da CEPAL⁴, que destacou a necessidade de constituição de organismos financeiros destinados a captar e fornecer recursos para fomentar o desenvolvimento.

2.8 AGÊNCIAS DE FOMENTO

2.8.1 Conceito e Origem Histórica

Como já exposto, a criação dos Bancos de Desenvolvimento remonta a Conferência de Breton Woods (1944), quando se decidiu criar o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). Na literatura acadêmica, utiliza-se a expressão “Agência de Fomento” como sinônimo de Agência de Desenvolvimento. No Brasil, o Banco Central optou pelo termo Agência de Fomento, enquanto que a Europa Ocidental a denomina: Agência de Desenvolvimento.

Renck (1996, p. 12) destaca a dificuldade que tiveram os participantes da Conferência em denominar o novo tipo de instituição, que acabou sendo chamado de banco de desenvolvimento por falta de termo melhor:

“A criação do banco foi um empreendimento totalmente novo. Tão novo que sequer para ele um nome adequado podia ser encontrado. Na medida em que podemos falar de subscrições de capital, empréstimos, garantias e emissões de bônus, a nova instituição financeira pode ter algum direito aparente de denominar-se banco. Porém, o tipo de acionista, a natureza das subscrições do capital, a eliminação de todo tipo de depósitos e empréstimos de curto prazo e sua base sem fins lucrativos, são características complementares alheia à índole do que se aceita de um banco. Sem dúvida, nasceu de forma acidental com tal nome e assim segue chamando-se, principalmente devido o que não se pode encontrar no dicionário nenhum nome satisfatório para esta instituição sem precedente”.

Rattner (1991) enfatiza que embora a formalização dos bancos de desenvolvimento tenha ocorrido após a 2ª Guerra Mundial, já no século XX, pode-se

⁴ Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

dizer que o financiamento de longo prazo remonta ao século passado, quando, numa época em que as empresas e os bancos eram ainda organizações familiares, cuja necessidade de novos recursos era suprido com capital próprio, se criou na França, em 1852, o Crédit Mobilier.

Tratava-se de uma organização financeira responsável pelo investimento de longo prazo em infra-estrutura a incentivo à industrialização, cuja atuação era calcada tanto na mobilização de recursos por meio de emissão de obrigações e notas promissórias, quanto na participação direta da gestão da empresa. O Crédit Mobilier é considerado o primeiro banco de desenvolvimento e acabou servindo de modelo para instituições de desenvolvimento de outros países industrializados (Rattner, 1991)

Gartner (1998) acredita que a criação de organismos públicos de fomento ocorreu em função da crescente busca por um desenvolvimento econômico mais acelerado, o qual visava uma maior aproximação aos estágios de desenvolvimento alcançados pelo primeiro mundo.

A evolução histórica de cada país teve influência direta no papel desempenhado pelos bancos de desenvolvimento. Um exemplo, foi a criação, no Chile, da Corporação de Fomento da Produção, que tinha o objetivo de estabelecer um plano geral de incentivo à produção em todos os setores da economia e obter crédito no exterior.

Em contraste, as instituições inglesas agiam muito mais como intermediárias financeiras, negociando títulos e valores mobiliários. Na Alemanha as instituições de desenvolvimento sempre estiveram vinculadas ao setor industrial e desempenharam efetivamente o papel de promotoras e financiadoras de longo prazo, assumindo os riscos do financiamento, participando do lucro das empresas e dando assistência técnica e administrativa às empresas controladas.

Dos países em desenvolvimento, o México foi pioneiro instituindo, em 1934, a Nacional Financeira (NAFIN) com o objetivo de promover a venda de títulos públicos, transformando-se em banco de fomento em 1941.

Gartner (1998), afirma que essa tendência mundial refletiu-se no Brasil em 1952, quando o governo Getúlio Vargas criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), para incrementar o desenvolvimento econômico e social do país. O nome do BNDE foi posteriormente adaptado para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES foi modelado como sendo um serviço público federal com o objetivo de reaparelhar e fomentar a economia nacional, tornando-se o principal órgão de execução da política de investimentos do Governo Federal.

Dando seqüência ao processo iniciado com o BNDES, foram criadas várias entidades regionais e estaduais de desenvolvimento. Esses bancos têm função semelhante à do BNDES, diferenciando-se somente por terem suas áreas de atuação restritas às esferas regionais. Atuam em financiamento a projetos de iniciativa privada e de infra-estrutura, utilizando-se dos recursos provenientes de organismos de fomento das áreas estaduais e federais.

De acordo com Gartner (1998, p.44), “o objetivo precípua dos bancos de desenvolvimento regionais e estaduais é proporcionar recursos necessários ao financiamento, a médio e longo prazo, de programas de desenvolvimento econômico e social”. Para atender a esse objetivo, o banco deve apoiar programas ou projetos reconhecidamente prioritários sob o ponto de vista regional ou setorial, que visem:

- ampliar a capacidade produtiva da economia, mediante a implantação, expansão e/ou realocação de empreendimentos;
- incentivar a melhoria da produtividade, por meio de reorganização e modernização de empresas;
- assegurar melhor ordenação dos setores da economia regional e o saneamento de empresas por meio de incorporação, fusão, associação, assunção de controle acionário e de acervo e/ou liquidação ou consolidação de passivo ou ativo onerosos;
- incrementar a produção rural por meio de projetos integrados de investimentos destinados à formação de capital fixo e semifixo; e

- promover a incorporação e o desenvolvimento de tecnologia de produção, o aperfeiçoamento gerencial, a formação e o aprimoramento de pessoal técnico, podendo, para esse fim, patrocinar programas de assistência técnica.

2.8.2 Tendências e Desafios para as Agências de Fomento

Conforme mencionado anteriormente, o termo Agência de Fomento ou Agências de Desenvolvimento é utilizado para substituir a expressão Bancos de Desenvolvimento.

Haddad (1996), pontua que a evolução histórica dos bancos de desenvolvimento demonstra que houve, ao longo do tempo, uma descaracterização de seus objetivos estratégicos. O processo de reestruturação dessas organizações, hoje em dia, não atende apenas a uma necessidade de equilíbrio entre receitas e despesas, mas de definir, de forma clara, qual é o seu papel na implementação das estratégias de desenvolvimento do país.

A remodelagem organizacional, como consequência, deverá estar sintonizada com seu direcionamento estratégico e deverá objetivar redução de custos operacionais; melhoria na relação com os clientes buscando soluções financeiras e técnicas; melhor acompanhamento da recuperação dos empréstimos e administração eficiente de riscos financeiros e, principalmente, fortalecimento da cooperação interinstitucional. Esse último aspecto tem sido enfatizado como a grande mudança de foco entre a “era dos bancos de desenvolvimento” – década de 50 e 60 – e a “era atual das Agências de Fomento”.

Embora inovadora em termos conceituais, a classificação das agências como instituições financeiras tem gerado resistências e críticas. O conceito inova na medida em que ressalta o papel fundamental das agências como articuladoras institucionais, mas, ao mesmo tempo, não esclarece a polêmica de interpretação sobre seu funcionamento (DESENBAHIA, 2002).

As primeiras Agências de Fomento foram constituídas na Europa Ocidental, durante os anos 70. Sua expansão ocorre, no entanto, na década de 90, período em

que é estruturada a primeira Associação Européia de Agências de Desenvolvimento - EURADA, agregando 153 agências. Essa entidade tem representado a principal referência mundial sobre agências de fomento no mundo, descrevendo-as como (apud Soares, 1998, p. 21):

“(...) uma plataforma técnica-institucional de caráter eminentemente operativo que realiza a identificação de problemas de desenvolvimento setorial e global, seleção de oportunidades e metodologias para suas soluções e promove projetos que tendem a otimizar as soluções em função dos problemas identificados sem nunca esquecer a permanente avaliação”.

Assim, de forma genérica, as Agências de Fomento podem ser definidas como sendo organismos criados para auxiliar a promoção do desenvolvimento de uma zona territorial determinada, contando para isso com instrumentos diversos e, principalmente, com um nível apreciável de autonomia de gestão. As Agências de Fomento atuam por meio de instrumentos financeiros (incentivos e subsídios, empréstimos, concessão de garantias e avais e participação acionária) e não-financeiros (informação, assessoria e infra-estrutura).

O que diferencia as agências de desenvolvimento dos bancos de desenvolvimento é a priorização do seu caráter articulador em detrimento do caráter de intermediação financeira.

Para tanto, propomos ser fundamental desenvolver algumas competências, entre as quais se destacam: 1) captar profundamente os problemas de sua região de influência; 2) ter habilidade de trabalhar com as estruturas econômicas, sociais e políticas existentes; 3) ter credibilidade perante a estrutura política; 4) traduzir objetivos em projetos; 5) mobilizar recursos financeiros; 6) ter autonomia e independência para tomar decisões no contexto local; e 7) contar com profissionais comprometidos com resultados.

Safatle (2001) relata que, segundo a resolução 2.828 (que regulamenta a constituição e o funcionamento dessas agências), as agências de fomento não podem captar recursos junto ao público, nem recorrer ao redesconto ou à conta de reserva bancária no BC. Estão restritas a captar recursos de fundos constitucionais,

orçamentos federais, estaduais e municipais, e organismos de desenvolvimento nacionais (como o BNDES) e internacionais (como BID e BIRD).

Criada essa nova figura financeira, qualquer estado da federação poderá fundar a sua, se desejar, e os estados que ainda têm bancos de desenvolvimento, se quiserem, poderão também transformá-los em agências.

Dias (apud Safatle, 2001) vê três modelos possíveis para as novas agências de fomento:

- 1) operarem apenas com o setor privado;
- 2) operarem somente no financiamento de obras de infra-estrutura dos municípios;
- 3) serem mistas, fazendo destaque de capital para a parcela que for ser usada para financiar o setor público e usar da possibilidade de alavancagem nos financiamentos ao setor privado. O impacto fiscal dessa mudança, ele garante, é neutro.

As Agências de Fomento não são necessariamente instituições públicas. A EURADA (apud Soares, 1998) classifica estas instituições em três tipos de acordo com a origem de sua fundação: agências fundadas por governos federais; agências fundadas por autoridades locais e regionais; e independentes, criadas por meio de parceiros público-privados. Esta última representaria a melhor alternativa, pois aliaría a capacidade de articulação institucional do setor público e a capacidade operacional do setor privado.

Quadro 4 – Classificação das Agências de Desenvolvimento pela EURADA

Tipo	Vantagens	Desvantagens
Fundado pelo governo federal	Disponibilidade de recursos	Distância dos problemas locais
Fundado por governos locais e regionais	Proximidade da realidade local	Falta de autonomia e dependência dos canais burocráticos
Parceria público/privado	Autonomia e combinação da capacidade institucional do setor público com a agilidade operacional do setor privado	Risco eventual de enfatizar interesses privados em detrimento de interesses coletivos

Fonte: Adaptado de Soares (1998).

A tendência atual, no Brasil, é a criação de agências de desenvolvimento a partir de instituições estaduais. Contudo, Safatle (2001) alerta para o fato que o inverso também pode acontecer, ou seja, há o risco dessas agências, no futuro, se transformarem em bancos estaduais, reeditando uma das histórias mais negras de des controle fiscal e má administração de dinheiro que o país conheceu, uma vez que não há nada na lei que proíba um governador, hoje, de criar um banco público.

Conforme relata Sant'ana (2001) na década de 80, os bancos estaduais do país eram usados em todo tipo de jogadas, do financiamento de campanhas eleitorais às despesas sem receita, passando pela transferência de recursos públicos para patrimônios privados. Houve de tudo entre a corrupção e populismo, com um traço comum: gastar mais do que o arrecadado, mandando a conta para as gerações futuras. A irresponsabilidade fiscal dos estados repassou para a União a conta do passivo assumido: R\$ 242 bilhões.

Complementa o autor que, esta bola de neve só foi definitivamente controlada em maio do ano de 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja premissa é de uma singeleza constrangedora: o poder público não pode gastar mais do que arrecada. Sendo assim, o autor, também, alerta para a necessidade de cuidados para que estas agências não venham a se tornar, no futuro bancos estaduais, a exemplo do passado.

Em contrapartida, Bernardes (1998) aponta que, segundo a Associação Brasileira dos Bancos de Desenvolvimento - ABDE, o foco central das agências de fomento deve ser a geração de empregos, a produção agrícola, as pequenas e microempresas, que são as que mais geram postos de trabalho no mercado.

Além disso, a ABDE propõe maior diversificação das fontes de recursos: o financiamento dos projetos pelos bancos de desenvolvimento realiza-se integralmente com recursos públicos, levando a um excessivo desgaste público destas organizações decorrentes de altas taxas de inadimplência.

A ABDE (2002) destaca os seguintes aspectos para as futuras Agências de Fomento:

- direcionamento dos recursos públicos para as micro e pequenas empresas;
- ênfase na geração de empregos sustentáveis;

- ações de apoio à competitividade das empresas, no que se refere à atualização tecnológica e qualificação de pessoal (mão-de-obra); e
- redução da exposição das agências, a partir da definição de limites máximos de participação no financiamento, utilização tecnológica e qualificação de pessoal (mão-de-obra).

Nesse contexto, a missão das Agências de Fomento, segundo a ABDE (2001), deve ser a contribuição para a aceleração do desenvolvimento sustentável do estado e das diversas esferas regionais, proporcionando a criação de emprego e renda, a modernização dos processos produtivos e da infra-estrutura econômica e social, o aumento da competitividade e a correção dos desequilíbrios regionais. Para atingir esses objetivos, as seguintes atividades são indicadas:

- Identificação de oportunidades de investimento: Por intermédio da realização de (ou participação em) estudos, pesquisas, diagnósticos, planos e projetos de levantamento de potencialidades econômicas e das oportunidades de investimento - com o objetivo de orientar os trabalhos de atração de novos empreendimentos;
- apoio à viabilização de parceria público-privado em projetos de infra-estruturas.
- concessão de financiamentos e empréstimos a projetos do setor privado; e
- prestação de serviços a entidades públicas e privadas bem como acompanhamento de projetos.

As proposições da ABDE têm aspectos bastante positivos, entre os quais se destacam: reconhecimento da necessidade de viabilizar um desenvolvimento sustentável; preocupação com a modernização/competitividade e correção dos desequilíbrios regionais; reconhecimento da necessidade de parceria entre os setores privado e público e destaque para algumas atividades correlacionadas com o fornecimento de créditos, tais como, a elaboração de estudos.

No entanto, a omissão da importância de orientação técnica às micro/pequena/médias empresas e do estabelecimento de propostas de redes de

cooperação, representam limitações conceituais da proposta da ABDE (2002) em relação às premissas de um modelo de desenvolvimento sustentável. A proposta da ABDE mostra-se insuficiente por: não enfatizar o papel das agências de desenvolvimento na área social; e não demonstrar sua função de impulsionar o desenvolvimento dos municípios e de fortalecer organizações voltadas para operações de microcrédito.

Em suma, as agências de desenvolvimento, segundo a ABDE (2002), visam otimizar o desenvolvimento local, envolvendo o fomento de uma nova forma de gestão pública, tendo como ponto de partida os recursos locais. Supõe maior participação social nas estruturas de poder e o resgate das identidades culturais locais. Busca, também, estimular e apoiar processos de organização socioempresariais e sua vinculação às cadeias produtivas.

2.8.3 Experiências Brasileiras de Desenvolvimento Regional

2.8.3.1 O caso do Paraná

Segundo relatórios institucionais, sua missão é “atender as pessoas que queiram implantar um negócio próprio e as micro e pequenas empresas, físicas ou jurídicas, em atividade há mais de 06 meses, concedendo empréstimos sem burocracia e em condições favoráveis de taxas, prazos e garantias.”

De acordo com a proposta de funcionamento, a agência atua em quatro áreas – gestão financeira do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE); operações com recursos próprios; gestão de contratos do Banestado e operações com recursos do BNDES -, que deverão ser implementados gradativamente, em três etapas.

A Agência de Fomento do Paraná S.A. (AFPR), foi criada com a finalidade de apoiar financeiramente o micro e o pequeno empreendedor, do campo e da cidade, formal ou informal, visando estimular a política de geração de emprego e renda para todos os paranaenses. A Agência atua por intermédio de parcerias com entidades civis legalmente constituídas, sem fins lucrativos (como as organizações não governamentais), buscando atingir o maior número possível de beneficiários.

De acordo com seu discurso institucional, a Agência visa dinamizar a produtividade e a competitividade, melhorando, com a introdução do estímulo financeiro, a qualidade de vida das famílias envolvidas. De forma descentralizada, reside, principalmente, na construção de parcerias com as Secretarias de Estado, Prefeituras e organizações da sociedade civil de interesse público, que disponibilizarão, para a região assistida, corpo técnico, constituído de agentes de crédito, previamente treinados, para diagnosticar e incrementar as pequenas atividades produtivas locais.

Tendo implantado um sistema informatizado de gestão e controle, promove, juntamente com seus parceiros, a agilização dos procedimentos relativos à prestação do crédito, desde a análise do projeto até a liberação dos recursos.

Um dos principais programas, financiados pela agência de fomento é a Fábrica do Agricultor - uma iniciativa que envolve órgãos governamentais, universidades, organizações de agricultores, ongs, agentes financeiros.

A Fábrica do Agricultor busca articular parcerias entre instituições públicas e privadas e também entre instituições de representação social; oferece suporte estratégico para a legalização sanitária, ambiental e jurídico-fiscal; facilita a abertura de linhas de crédito; dá apoio à comercialização; desenvolve o marketing e o design de seu produto; investe em capacitação, profissionalização e assistência técnica especializada; busca a maior integração do produtor ao mercado; valoriza os produtos típicos regionais; garante qualidade aos produtos industrializados e prepara o empreendedor para o gerenciamento de seu negócio.

2.8.3.2 O caso da Bahia

Segundo relatórios produzidos pela Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenhahia, sua missão é “articular e promover políticas e ações de fomento, assegurando recursos técnicos e financeiros capazes de impulsionar o desenvolvimento sustentável da Bahia, visando à melhoria da qualidade de vida da população”.

A Desenhahia, é responsável pelo desenvolvimento da agroindústria, a ocupação do Oeste da Bahia, a montagem dos pólos calçadista, de bebidas e

moveleiro, o complexo de celulose e a dinamização do turismo, bem como a arrancada para a instalação no estado do complexo automotivo, (que se supõe) representará para a economia (proporcionalmente) mais que o Pólo Petroquímico de Camaçari no passado.

As novas atividades da Desenbahia contemplam também a assessoria técnica especializada, que envolve um conjunto de atividades de apoio aos empreendimentos e ao Governo do Estado, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e social da Bahia.

2.8.4 Experiência Internacional: alguns exemplos na Itália e México

Arzua Barbosa (2003) opina que nas últimas décadas tem surgido em nível mundial um conjunto diverso de iniciativas locais de desenvolvimento, criando novas atividades, empresas e novos empregos por intermédio de:

- I estímulo à inovação e fomento de iniciativa empresarial, a fim de facilitar, mediante políticas de oferta, os investimentos na atividade produtiva local;
- II organização de redes de interdependência entre empresas e atividade ligadas aos mercados.

O autor aponta as políticas de reforma estrutural como forma de melhorar o funcionamento dos mercados, suprimindo obstáculos derivados de um sistema centralizado de regulação estatal do passado.

Por outro lado, algumas formas simplistas deste tipo de políticas, propoem as vantagens do “Estado Mínimo” evitando a discussão sobre novos papéis mais flexíveis e dentro do território, em um contexto distinto que obriga a adaptações sócio-institucionais nos processos de regulação.

Todavia, a gestão de iniciativas de desenvolvimento local exige reconhecer que a inserção de alguns segmentos de atividades produtivas no núcleo globalizado da economia mundial, não é resultado suficiente para difundir inovações tecnológicas e sociais. Neste contexto, o autor destaca a necessidade do ajuste macroeconômico quanto ao enfoque da identificação de nichos internacionais de

mercado, com políticas territoriais orientadas a estes objetivos de transformação produtiva dos sistemas locais das empresas.

A idéia de aglomeração torna-se explicitamente associada ao conceito de competitividade; proposições importantes, tanto para o crescimento das empresas quanto para o aumento de sua capacidade inovativa. Dessa forma, os arranjos produtivos tornam-se, tanto unidade de análise, quanto unidade de ação de políticas industriais.

A ênfase na dimensão regional teria sido reforçada com o sucesso observado na aglomeração espacial de empresas na Itália, mesmo em setores tradicionais como a cerâmica (nas regiões da, chamada, Terceira Itália).

Arzua Barbosa enfatiza ainda que, desde o surgimento do conceito de distritos industriais na literatura italiana, vêm emergindo em diversos países da Europa Ocidental iniciativas locais que constituem uma adaptação às novas exigências estruturais, desde uma articulação (em redes) com diferentes agentes sócio-econômicos locais: empresas, institutos de pesquisa, lideranças políticas municipais, etc. Trata-se de incorporar maior opção de técnicas produtivas já conhecidas, por meio de maior vinculação entre os sistemas produtivos e distribuidores locais.

Todavia, a capacidade para fortalecer os setores e identificar novos modelos e processos produtivos (incluindo novos segmentos de mercado e oportunidades de negócios) pode determinar a construção de redes entre empresas, estimulando ainda uma maior eficiência nas parcerias existentes entre as mesmas e outros agentes importantes.

Arzua Barbosa propõe, como exemplo típico de desenvolvimento local, que as zonas agro-industriais italianas (do território citado) e se enquadrariam em um contexto de integração cada vez maior entre a elaboração e a comercialização de alimentos.

Conforme o autor, somente na Itália, podem ser identificadas mais de sessenta zonas industriais, sendo que muitas se caracterizam, desde um ponto de vista geográfico, por conglomerados de pequenas cidades rodeadas de regiões

rurais. Após a Segunda Grande Guerra na Itália, como em maior parte da Europa rural, houve um aumento de concentração espacial de diferentes tipos de produção agrária.

Complementa o autor, que a concentração de empresas especializadas em produtos alimentícios desde centros de transformação de alimentos - localizados em regiões específicas - transforma-se em um marco no sistema local, uma vez que as empresas, ao intercambiar produtos semi-elaborados, gerariam o que poderia ser denominado de *produção coletiva* - caracterizada por um baixo nível nos custos de transação.

Neste sentido Amin (apud Arzua Barbosa, 2003), destaca quatro fatores das zonas industriais de êxito - que “tampouco podem se relacionar de forma simplista com os custos”:

- 1 - dependência entre empresas: baseia-se na especialização produtiva, caracterizada por uma divisão de tarefas detalhada entre produtores especializados;
- 2 - estruturas de sociabilidade: caracteriza-se pela adaptação da divisão do trabalho habitualmente relacionada com a especialização de uma cadeia produtiva, respeitando-se suas especificidades culturais;
- 3 - entorno industrial local: representa a consolidação de uma área com centro de criação, capacidade de inovação, capacidade industrial e difusão de informação como marco de um setor industrial local.
- 4 - densidade institucional. Caracteriza uma forte presença institucional, existência de múltiplas organizações amparadas por instituições formais e informais altamente interativas que facilitam uma confiança generalizada na representação coletiva.

Amin (apud Arzua Barbosa, 2003) afirma ainda que, estudiosos do caso da Terceira Itália distinguem diferenças significativas entre as zonas industriais - quanto às suas origens e sua consolidação. O desenvolvimento deste novo modelo, como em quase em todos os exemplos de vida econômica localizada, implica na

colaboração entre unidades especializadas como fator essencial em uma zona industrial.

Casarotto Filho e Pires (2001, p.19) destacam, na região italiana de Emilia Romagna, organizações associativas de pequenas e médias empresas, sendo uma das regiões mais empreendedoras do mundo. São mais de trezentas mil empresas para quatro milhões de habitantes; ou seja, uma empresa para praticamente cada grupo de 13 habitantes. Em alguns locais, como Cesena, chega-se uma empresa para cada seis habitantes.

Complementam os autores, que, por outro lado, essa região é também influenciada pelo legado comunista italiano. Essa característica, ajuda a explicar o alto grau de associativismo ou cooperação lá existente, que faz com que pequenas empresas associadas em consórcios, tenham competitividade internacional, e que a região tenha renda *per capita* acima dos 25 mil dólares anuais, com desenvolvimento sustentado.

Encontramos outros exemplos de *clusters* bem sucedidos no México, e desta vez, ao invés da iniciativa se localizar em um espaço delimitado, esta apresenta uma abrangência regional.

O processo de implantação de *clusters* do Estado de Chihuahua destaca-se como inovador no desenvolvimento econômico no México. Ao contrário de outros países onde foram incluídas cadeias industriais isoladas, a ação abrange todo o estado com uma estratégia denominada: *Chihuahua Siglo XXI*.

Um relevante exemplo do potencial dos processos baseados em *clusters* para fortalecer áreas-chave de uma cadeia produtiva industrial, no tocante a valor adicionado, por meio do um esforço contínuo pelo progresso técnico, visando a geração de empregos melhor remunerados (Geranegócio, 2003).

Em Chihuahua, optou-se por fortalecer *clusters* incipientes, por via da mobilização empresarial e difusão de informação sobre oportunidades e capacidades para desenvolvimento que pudessem atrair investimentos nas áreas mais frágeis entre as já existentes cadeias de valor adicionado. Como exemplos práticos incluem-se:

- A formação de um Conselho de Desenvolvimento de Fornecedores, composto de executivos de Maquila, como é conhecida a indústria do Norte do México, que exporta para os EUA, e que se reúnem para ajudar no desenvolvimento de fornecedores locais;
- desenvolvimento do 'Chihuahua Agora!' uma agência de qualificação com investimento público e privado, cujo foco estratégico é baseado na metodologia de *clusters*;
- a criação de um centro de pesquisa de materiais avançados, o primeiro centro público e privado do México de tecnologia aplicada, com financiamento direto do setor privado.

Cabe destacar que a formação do 'Progresso em Direção à Qualidade Total em Chihuahua', incentiva empresas a se envolverem em iniciativas de qualidade total, até mesmo premiando aquelas que obtiverem maiores progressos e dá assistência em treinamento e fertilização cruzada durante promoção de palestras a fase de avaliação.

Na visão de Cassiolato e Szapiro (2003) a base de competitividade das empresas locais em um determinado setor está fortemente associada a atividades/capacitações para frente e para trás ao longo da cadeia de produção.

2.9. AMBIENTE PRÓ-CLUSTERS: INTERAÇÃO ENTRE AGÊNCIAS DE FOMENTO E CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS

Segundo Gespar (1998), as agências de fomento, ao comprometer-se com o desenvolvimento local pressupõem um novo paradigma de desenvolvimento, que se orienta por resultados em quatro dimensões:

- econômica: resultados econômicos, com adequados níveis de eficiência através da capacidade de usar e articular fatores produtivos endógenos para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas locais e integrando redes de pequenas empresas;

- sócio-cultural: maior equidade social, que se contrapõe ao acelerado processo de “*apartheid* social”, através da maior participação do cidadão nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território;
- político-institucional: novas institucionalidades que, através de expressão política e maior participação dos segmentos sociais, permitam a construção de políticas territoriais negociadas entre agentes governamentais, do mercado e da sociedade civil, gerando um entorno inovador favorável às transformações da economia local e o resgate da cidadania; e
- ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo de desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade ambiental em qualquer opção transformadora.

Salientamos, porém, que o Brasil apenas iniciou a implementação de programas voltados ao desenvolvimento sustentável. A adequação de iniciativas em escala mais ampla exigirá o suporte destas novas entidades de intermediação financeira, que deve ser feita por meio de aporte de recursos e capacitação e orientação técnica às organizações envolvidas.

Segundo Casarotto F. e Pires (2001), os consórcios intermunicipais podem chegar a lançar mão de mecanismos potentes na promoção da capacitação e no suporte às empresas, segundo as mais diversas variáveis estratégicas e gerenciais para a conquista de vantagens duradouras, tais como: inovação tecnológica (de produto de processo), modernização industrial e co-gestão produtiva.

Para os autores um consórcio, fundamentalmente, deve distribuir regularmente informações genéricas às empresas, que permitam respostas rápidas por parte destas e a concentração de esforços em projetos, em relação às oportunidades identificadas, de forma individual ou coletiva.

Mesmo ponto de vista da economia empresarial avançada já se verifica no país a criação de consórcios intermunicipais para estimular a competitividade. Cassiolato e Szapiro (2003) mostram que diversos especialistas têm enfatizado a

importância da proximidade geográfica das empresas para explicar um bom desempenho na competitividade das mesmas.

Apontamos, nesse sentido, a importância de algumas sinergias: economias de aglomeração; economia e aprendizado por interação; sistemas locais de inovação ou eficiência coletiva, como expressão das principais preocupações do citado debate.

Assim, no âmbito cooperativo dos consórcios torna-se mais propícia a criação de *clusters*, uma vez que o ambiente de negócios apresenta as citadas sinergias: políticas públicas e relações comerciais apoiadas em confiança recíproca - condição favorável à formação de parcerias e de alianças estratégicas, por intermédio das quais, as partes envolvidas, mesmo que conflitantes, tratam de cooperar para enfrentar problemas comuns como desemprego, logística, assistência técnica, suprimento de matérias-primas, etc.

Não obstante, os atores envolvidos devem organizar-se para o processo de negociação entre organizações e instituições públicas e privadas - ações fundamentais para o fortalecimento e a consolidação do *cluster*.

Cumprir destacar que a idéia básica é a de que nenhuma empresa é competitiva isoladamente. O que venha a ocorrer dentro da unidade produtiva é importante, mas, se verifica que os ambientes institucional e empresarial nos quais a firma venha a se inserir (*cluster*) também desempenha papel vital para a busca da competitividade sistêmica.

Ou seja, as experiências efetivas de consórcios no Brasil vêm se ampliando. Neste sentido, como proposto anteriormente, apresentaremos alguns aspectos do Projeto Managé (UFF) para aproximar-nos de nosso enfoque territorial.

O citado Projeto de Desenvolvimento Sustentável organizou e implementou um consórcio interestadual composto por 18 municípios, segundo um amplo modelo de representação política e social.

O Projeto Managé, nascido na Região Noroeste fluminense, terminou por elaborar e implantar um modelo de desenvolvimento para toda a Bacia do Rio

Itabapoana, compreendida pelo Norte-Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, Sul do Espírito Santo e Sudeste de Minas Gerais.

Iniciado em 1996, pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com uma agenda de programas básicos prevista para vinte anos, caracteriza-se então como um conjunto de programas de desenvolvimento regional sustentável que busca a melhoria da qualidade de vida de uma população de cerca de 650.000 habitantes.

Nessa linha, o Projeto Managé orienta o Consórcio de Municípios do Itabapoana – criado em 1997 - como um importante instrumento político de sustentação, e com invulgar capacidade de mobilização e realização de projetos econômicos e sociais. O Managé é reconhecido hoje como um modelo nacional de gestão de bacias hidrográficas, sendo considerado um projeto-piloto pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério da Integração Nacional.

Em linhas gerais, são as seguintes, as diretrizes organizativas do Projeto Managé:

- a. buscar, no desenvolvimento regional, a valorização da sustentabilidade do meio ambiente e a compatibilização/integração da preservação ambiental e da justiça social, visando à melhoria da qualidade de vida das populações locais;
- b. integrar esforços a fim de implantar integralmente o "Programa de Ação Interinstitucional de Recuperação e Gestão Ambiental da Bacia do Rio Itabapoana", a partir da difusão da cooperação técnica, e científica;
- c. apoiar as decisões do Consórcio dos Municípios - desenvolvido a partir das ações previstas do Projeto Managé – desde os propósitos técnicos, científicos e extensionista, para todos os municípios que compõem a Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana,;
- d. definir as prioridades de aplicação de recursos na região;
- e. adequar os diferentes planos estaduais, buscando, sempre, a visão ambiental integrada da bacia hidrográfica, segundo a Lei que estabelece a nova Política de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/96, art.1º, inciso V);

- f. integrar as infra-estruturas dos diversos órgãos executores das políticas governamentais, facilitando a implementação das atividades e o desenvolvimento da região; e
- g. avaliar a execução das ações do projeto, permanentemente.

A fim de consolidar as diretrizes acima, foi firmado um documento: A Carta do Itabapoana, por todos os municípios, pelos estados federativos e por representantes do Governo Federal, que se comprometem a priorizar ações na região e a atuar de forma articulada e integrada. As principais áreas de prioridade são:

- Implementação de políticas públicas;
- desenvolvimento regional;
- desenvolvimento tecnológico;
- geração de emprego e renda; e
- financiamento.

Para desenvolver suas atividades, o Projeto Managé integrou universidades dos três estados que compõem o território, sob a coordenação da UFF (UFRJ, UFRRJ, UFES e Universidade de Viçosa/MG), além de várias universidades canadenses: Trent, Peterborough; Ottawa; Politécnica de Ryerson, Toronto; Laval, Quebec, e a das Nações Unidas, no Canadá, que já enviou oito pesquisadores canadenses à Bacia do Rio Itabapoana.

Integram, ainda, essa articulação, organizações como: BNDES, Comunidade Solidária, Ministério do Trabalho (FAT), Fundação CIDE, PETROBRÁS e Empresa Furnas Centrais Elétricas S/A, dentre outras.

A vinculação desses atores objetiva fundamentalmente comprometê-los com o processo em andamento, disponibilizando recursos materiais e humanos que viabilizem não somente a elaboração do plano de desenvolvimento sustentável da citada Bacia, como também a sua execução.

Coerentemente com a exposição anterior, o Projeto Managé, ao longo do período 2002/2003 (no âmbito do citado convênio com o SEBRAE) orientou a criação de conselhos municipais de desenvolvimento em todos os municípios da Bacia. Tais conselhos, juntamente com outros representantes públicos e privados, integram o recém-criado Fórum da Bacia – na prática, um grande captador de projetos viáveis nas áreas: hídrica, ambiental, educacional, econômica, cultural e de saúde pública.

Recentemente (2003), o Projeto Managé foi classificado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD-ONU), entre as dez melhores experiências do país, a partir de uma seleção de 121 projetos na área.

Por outro lado, há outros exemplos organizacionais:

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região do Caparaó, criado a partir de um fórum constituído em 1995, formado por Organizações Não-Governamentais (Ongs), a entidade se fortaleceu em 1998, e, desde então atua em prol do desenvolvimento sustentável da região. Esta organização atua no lado capixaba do Parque Nacional, já que os municípios que integram o consórcio pertencem ao Estado do Espírito Santo.

Sua perspectiva inicial era a de apontar os problemas dos dez municípios que formam o chamado Entorno do Caparaó. Este entorno, é dividido em Entorno Direto, que abrange os municípios que possuem área no Parque Nacional do Caparaó: Iúna, Irupi, Ibitirama, Dolores do Rio Preto, Divino de São Lourenço; e o Entorno Indireto, formado por Alegre, Guaçuí, Muniz Freire, São José do Calçado e Ibatiba.

Num esforço junto a SEAMA, estes municípios vêm desenvolvendo várias ações na região do Caparaó, na linha do desenvolvimento sustentável, objetivando a criação de uma “Região Ecológica Modelo”. Desta forma, obteve-se recursos para capacitação de professores, lideranças e comunidades no campo da educação ambiental.

Pode-se mencionar ainda (apenas para seguirmos situando-nos “próximos” ao Norte Fluminense) que, em outubro de 2001, os municípios capixabas de

Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Mimoso do Sul, Muqui e Vargem Alta, se uniram para formar o Consórcio Turístico Rota Sul, tendo como objetivo principal, fomentar o desenvolvimento do turismo na região Sul.

Tal região possui importante patrimônio natural e cultural, incluindo artesanato, gastronomia típica e folclore, segmentos que geram empregos a baixo custo, a partir do desenvolvimento do turismo sustentável de proximidade.

Então, retomando a discussão aludida ao final do item 2.4.1, percebe-se que a integração de consórcios intermunicipais – mesmo que envolvam territórios de economia deprimida – no âmbito da organização de fóruns locais e regionais, representa um articulador dinâmico de imediatas demandas ambientais, sociais e econômicas.

Tais demandas podem, portanto, ser apoiadas diretamente pelas agências de fomento, e sustentadas por projetos técnicos e de gestão dos parceiros especializados (universidades, SEBRAE, etc.) junto aos dos fóruns político-econômicos territoriais - com o apoio previamente concertado dos governos (como no caso concreto do Managé, na Bacia do Itabapoana).

Um ambiente geográfico e organizativo desta natureza, certamente **fortalece e sustenta** o desenvolvimento de economias de aglomeração, ainda quando devam ancorar-se inicialmente em cadeias produtivas de reduzida tecnologia e exigências de crédito e infra-estruturas.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Após o delineamento preliminar da revisão da literatura, este capítulo descreve a metodologia utilizada para a consecução dos objetivos deste trabalho.

3.1 OBJETIVOS

3.1.1 Objetivo Geral

Pretendeu-se fazer uma análise da transformação dos Bancos de Desenvolvimento em Agências de Fomento, levantando as possibilidades de desenvolvimento local da economia fluminense - e de sua Região Norte em particular, a partir da criação de uma Agência de Fomento.

3.1.2 Objetivos Específicos

- Buscou-se: evidenciar aspectos da teoria do desenvolvimento econômico no âmbito de realidades específicas do desenvolvimento regional e local;
- formar um quadro analítico sobre a transformação dos Bancos de Desenvolvimento em Agências de Fomento;
- discorrer sobre desenvolvimento local e sua correlação com as economias de aglomeração;
- comentar algumas perspectivas econômicas do Norte Fluminense a partir do apoio gerado pela implantação de uma Agência de Fomento.

3.2 LIMITAÇÕES DA DISSERTAÇÃO

A seguir, expomos as limitações deste trabalho, e as perspectivas de desdobramento dos temas abordados.

A maior limitação em estudos, como este, segundo GIL (1996, p. 60), “(...) refere-se à dificuldade de generalização dos resultados obtidos”. No caminho da objetividade, item necessário para o desenvolvimento de uma pesquisa científica, busca-se aliar validade e replicabilidade. No entanto, em muitas pesquisas no campo das Ciências Sociais, costuma-se sacrificar a replicabilidade em nome da validade, posto que é improvável a repetição inalterada de uma mesma realidade social.

A título de exemplo destacamos a dificuldade de caracterizar os efeitos pró-desenvolvimento local da economia de aglomeração (em processo de construção) representada pelo pólo frutícola do Norte Fluminense.

Cabe ressaltar ainda, que a escassez de material de cunho científico e estatístico sobre o tema em questão constituiu-se no maior entrave ao desenvolvimento da presente dissertação, uma vez que não foram localizados suficientes dados bem fundamentados para facilitar o aprofundamento das análises ensaiadas. Para amenizar tais deficiências foram procuradas as seguintes instituições: BNDES, COPPEAD/UFRJ, Fundação CIDE, FUNDENOR, FENORTE, Ministérios Públicos e Secretarias Estaduais.

3.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Gil (1996) argumenta que o delineamento expressa o desenvolvimento da pesquisa, com ênfase nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados. Para atingir os objetivos propostos, foi necessária a indicação do tipo de estudo da pesquisa. Desta forma, esta pesquisa possuiu um enfoque descritivo.

Para Triviños (1995), o foco essencial destes estudos reside no desejo de conhecer uma comunidade e descrever com exatidão os fatos e fenômenos relacionados a esta realidade. Nesta mesma linha, GIL (1996, p.46) diz que “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial à descrição das características

de determinada população ou fenômeno, ou então o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Com fundamento em teorias norteadoras de um estudo descritivo, esta pesquisa foi realizada a partir de fontes secundárias (bibliográficas). Em primeiro momento, foi feita uma revisão teórica, com a finalidade de atualização do tema pesquisado, pois se considerou a pesquisa bibliográfica como a base para as demais pesquisas e pode-se dizer que é um procedimento constante e imprescindível para a construção do conhecimento científico.

A dissertação foi baseada em material publicado, pertinente ao tema, para formar uma visão conceitual de utilização e domínio dos elementos em questão.

3.4 JUSTIFICATIVA

As reflexões sobre o processo de transformação dos Bancos de Desenvolvimento em Agências de Fomento apontam para as diversas formas de mudanças organizacionais - tanto de maior âmbito - que transformam as diretrizes estratégicas e a própria visão destas instituições - quanto as mais tópicas - que visam algum grau de modernização e aperfeiçoamento dos sistemas e instrumentos de gestão.

As mudanças organizacionais dependem de vontade política dos governos e das instituições de fomento, que atuam nos níveis local e nacional, para repensar papéis, reconfigurar os espaços de atuação, rever a distribuição dos recursos e de responsabilidades, mensurar e avaliar os resultados.

Utilizamos uma perspectiva acadêmica para estudar a transformação dos Bancos de Desenvolvimento em Agências de Fomento, bem como o papel destas na atualidade. Tal abordagem, nos pareceu um objeto de estudo oportuno para uma agenda analítica de um curso de mestrado profissionalizante.

A dissertação é tratada à luz de referencial teórico multidisciplinar, com foco na gestão do desenvolvimento social e dos processos de mudanças organizacionais passíveis de ser promovidas por instituições que exercem papéis-chave para alavancar este desenvolvimento – como as agências de fomento.

Cabe ressaltar que, se as instituições de fomento permanecerem com os objetivos estratégicos e modelos de gestão, criados em seu nascedouro, nos anos 50 e 60, provavelmente não sobreviverão.

A relação distante e autoritária com os agentes produtivos e com os demais atores sociais, que tem caracterizado a atuação boa parte dos órgãos públicos desta natureza no seu limitado relacionamento com a sociedade civil, deixou de ser aceita pelos movimentos sociais e entidades voltadas para as ações de desenvolvimento.

Nesse sentido, as instituições públicas de fomento estarão esvaziadas de conteúdo na medida em que não apontarem resultados mensuráveis a respeito do incremento da economia local, do esforço da renovação tecnológica das cadeias produtivas, da geração de oportunidades de trabalho e do aumento da renda.

Este trabalho reforça o argumento de que as organizações financeiras pró-desenvolvimento têm um papel importante na suavização dos problemas sociais, econômicos, tecnológicos e ambientais existentes no país. Não obstante, para se transformarem em agentes indutores do desenvolvimento sustentável precisam reavaliar suas relações com a sociedade e com outras entidades voltadas para o desenvolvimento. Assim, este tema exigiu a reunião de marcos teóricos que alicerçaram a produção acadêmica acerca do tema.

Reconhecendo que houve estudos preliminares sobre temas afins, entende-se que qualquer tentativa lógica e bem fundamentada de entender o papel das agências de fomento no desenvolvimento econômico e social do país pode trazer contribuições efetivas.

3.5 COLETA DE DADOS

Na concepção de Stoner e Freeman (1999), enquanto dados são números e fatos brutos não analisados, informações são dados que foram organizados ou analisados de algum modo significativo.

Por definição, os dados podem ser classificados em primários e secundários. Os dados primários são inéditos, ou seja, coletados pela primeira vez. Enquanto

isso, os dados secundários são aqueles já disponíveis em publicações ou mesmo em documentos organizacionais. Nesta linha, afirma-se que os dados coletados para a realização desta pesquisa foram dados secundários, ou seja, de fonte bibliográfica.

Conforme já mencionado, segundo Gil (1996, p.48):

"a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas".

Como é o caso da presente dissertação.

3.6 TRATAMENTO DOS DADOS

O tratamento dos dados visa explicar ao leitor como se pretendeu tratar os dados coletados, justificando por quê tal tratamento foi adequado aos propósitos do projeto. Assim, destacou-se que os dados foram analisados de forma qualitativa, ou seja, não se empregaram processos estatísticos. A finalidade da análise foi reunir dados e informações e organizá-los de forma a possibilitar a identificação e a interpretação do papel das agências de fomento, no atual ambiente econômico do Brasil, e em especial do Estado do Rio de Janeiro.

3.7 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Inicialmente, definiu-se uma primeira versão metodológica para a organização básica do presente trabalho. Em seguida, preparamos um marco teórico e um projeto operacional de pesquisa - a partir de algumas entrevistas direcionadas (UFF, COPPEAD, BNDES, FUNDENOR, SEBRAE) – o qual gerou um conseqüente plano de trabalho, a partir do qual optamos por um enfoque descritivo.

Assim, prevaleceu uma base de análise calcada diretamente sobre fontes bibliográficas, ou seja, por material já publicado. Em um terceiro

momento, definiu-se a forma da coleta e análise dos dados, o que permitiu atender razoavelmente os objetivos propostos para esta dissertação.

4 LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Figura 2 mostra os limites do Estado do Rio de Janeiro.

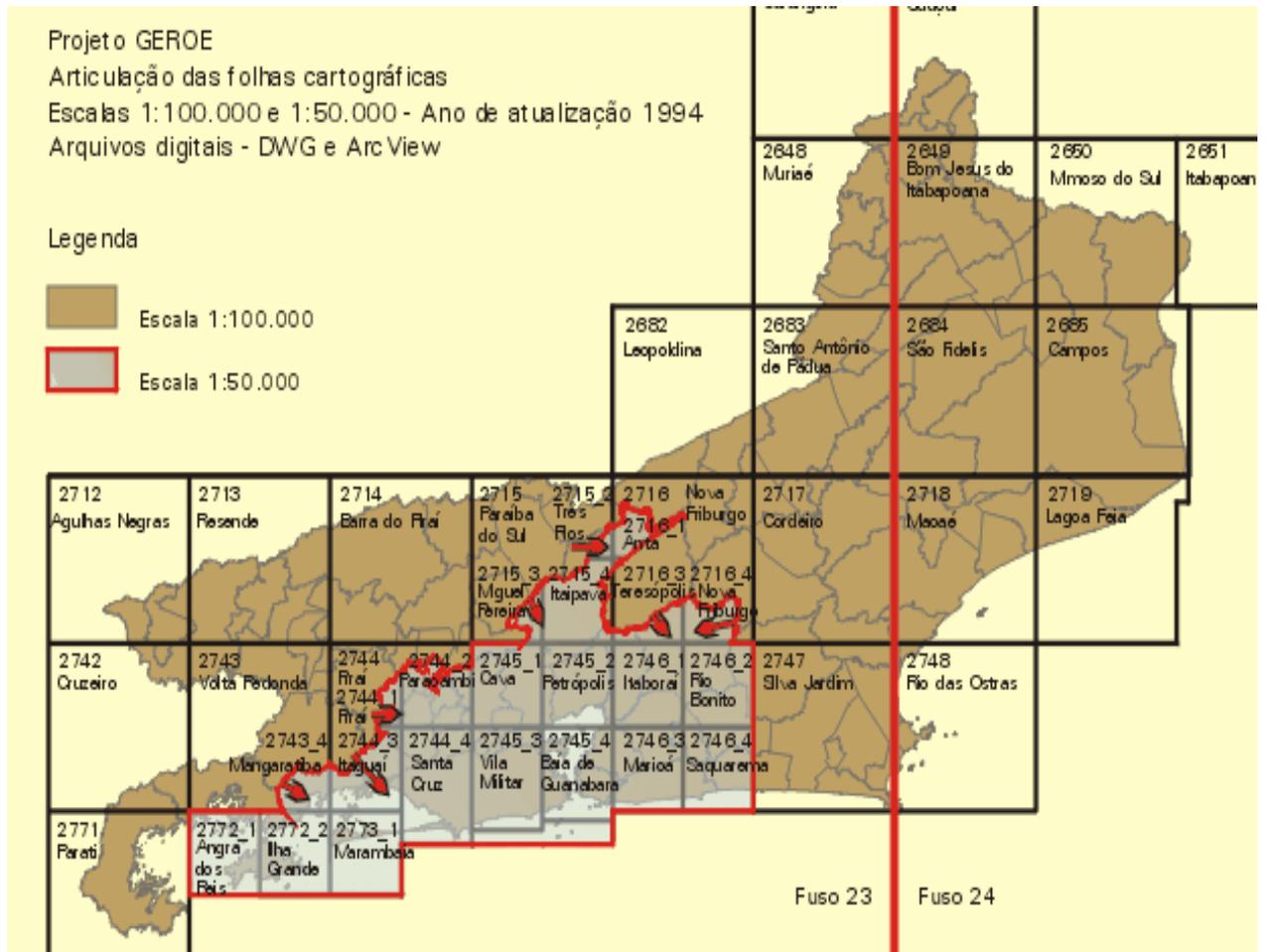
Figura 2 – Localização do Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: <http://www.portalbrasil.eti.br/Estado>, 2002.

O Estado do Rio de Janeiro ocupa uma área de 43.797,4 km², o que se demonstra através da Figura 3:

Figura 3 - Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Fundação CIDE (2003)

A cidade do Rio de Janeiro mantém-se como importante zona comercial, industrial e financeira mas, com a mudança da capital federal para Brasília, em 1960, o declínio da ex-sede do antigo Estado da Guanabara viria a ser inevitável. Em 1974 os Estados do Rio e da Guanabara fundem-se por determinação do regime militar, constituindo o atual Estado do Rio de Janeiro (E.R.J.). Com o objetivo de recuperar sua importância política e econômica, os governos militares fizeram grandes investimentos no E.R.J., como a construção das usinas nucleares de Angra I e II, em Angra dos Reis, e a implantação do pólo petrolífero na Bacia de Campos, a mais produtiva do país.

De acordo com o Censo (2000), a população do Estado do Rio de Janeiro é de 14.367.083 de habitantes. Sua densidade é de 328 hab./km². O crescimento

demográfico é 1,3% ao ano (1991-2000). A população urbana representa 96% do total. O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – é de 0,8438, que corresponde a 7ª posição. Acesso à água é uma realidade para 85,8% da população do estado e à rede de esgoto para 84,4%.

O Quadro 5 evidencia a composição do PIB no Estado do Rio de Janeiro, enquanto que o quadro 6 explicita o índice de concentração econômica do E. R. J. (PIB/Km²), em comparação com outras localidades.

Quadro 5 - Evolução do PIB per capita

Ano	Evolução do PIB <i>per capita</i>
1990	6 052,64
1991	6 125,59
1992	5 706,30
1993	5 799,07
1994	6 007,49
1995	5 863,07
1996	6 011,70
1997	6 176,34
1998	6 215,80
1999	6 254,60

Fonte: Fundação CIDE (2003)

Quadro 6 - Índice de concentração econômica do Estado do Rio de Janeiro (PIB/Km²)

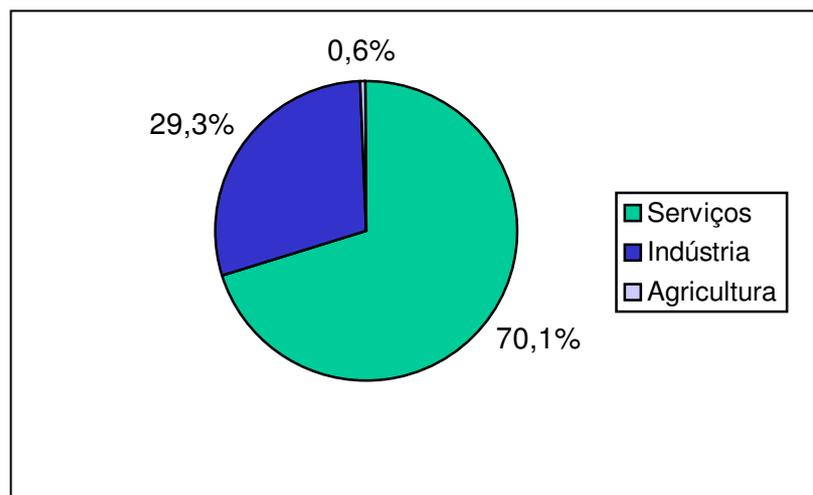
LOCAL	(US\$ bilhão)	Área (Km ²)	(US\$ milhões/Km ²)
Rio de Janeiro	108	43.910	2.460
São Paulo	280	248.256	1.127
Estados Unidos (USA)	8.000	9.372.610	854
Brasil	800	8.511.996	95

Fonte: Fundação CIDE (2003)

O valor de PIB/Km² expressa uma concentração econômica que, em países ou unidades geo-políticas com maiores extensões territoriais, tende a ser menor pela existência de áreas e regiões não propícias para a ocupação econômica. Por outro lado, afirma-se que em áreas territoriais menores, existe uma maior concentração de infra-estrutura, mão-de-obra, escolas e outros fatores essenciais para a produção.

Portanto, é sabido que quanto maior a concentração econômica, maior será a existência de novas oportunidades de negócios e melhor será a infra-estrutura disponível para esses novos negócios. Essa é a peculiaridade do Estado do Rio de Janeiro. A participação no PIB nacional é de 11,2% e a renda *per capita* US\$: 3.820. A Figura 4 apresenta o PIB por setores no Estado do Rio de Janeiro.

Figura 4 - PIB por setores



Fonte: Fundação CIDE (2003)

O Quadro 7 mostra o rendimento médio mensal do Estado do Rio de Janeiro e Brasil - 1992-1999.

Quadro 7 - Rendimento médio mensal - Rio de Janeiro e Brasil - 1992-1999

Ano	Rendimento médio mensal (R\$)	
	Rio de Janeiro	Brasil
1992	492	402
1993	479	434
1995	643	561
1996	92	577
1997	654	570
1998	692	565
1999	639	525

Fonte: Fundação CIDE (2003)

Apesar de ser o menor estado da Região Sudeste, o E.R.J. possui a terceira maior população do país, atrás apenas de São Paulo e de Minas Gerais, e a segunda maior densidade demográfica, atrás do Distrito Federal. O estado tem, no turismo, uma de suas principais fontes de receita. Do total de estrangeiros que visitam o país, cerca de 40% dirigem-se para a sua capital fluminense.

O turismo também é forte em cidades litorâneas, como Búzios e Cabo Frio, no Norte do E.R.J. Na região serrana, destacam-se Petrópolis e Nova Friburgo, cidades que conservam paisagens e costumes da colonização alemã e suíça. Visconde de Mauá e Itatiaia sobressaem pelas paisagens naturais e pelo ecoturismo.

Entre as regiões metropolitanas, a capital fluminense é a que apresenta a menor taxa de desemprego: 5,5%, em outubro de 1999, contra 7,5% no país. Isso se deve, em parte, ao dinamismo da economia informal.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgados em julho de 2000, mostram que o rendimento médio do trabalhador fluminense, de 1993 a 1999, sobe 33,4% acima da inflação. O salto é consequência do peso do setor de serviços na economia do estado e da alta informalidade do mercado de trabalho no Rio. Os mais beneficiados foram os trabalhadores "por conta própria" e os assalariados sem carteira assinada. O sistema de água chega a 91,50% das casas e o esgoto é recolhido em 72,80% delas, índices acima da média do país.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.1.1 Infra Estrutura do Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro possui uma malha rodoviária que interliga a cidade do Rio de Janeiro ao interior fluminense e aos demais estados da federação, sendo certo que, se considerada proporcionalmente sua extensão territorial, constitui a maior malha pavimentada do país. O E.R.J. foi o pioneiro nacional na privatização das operações rodoviárias.

Já a malha ferroviária, interliga o estado às principais regiões produtoras do Brasil. O sistema de rede em bitola métrica liga a cidade do Rio de Janeiro ao Norte do estado, Espírito Santo e ao Sul de Minas Gerais. Toda a rede tem operação gerenciada pela iniciativa privada, inclusive a de transporte de passageiros - que opera na Região Metropolitana.

Conta com seis portos, localizados no Estado do Rio de Janeiro, Itaguaí, Niterói, Arraial do Cabo, Angra dos Reis e Mangaratiba. O Porto de Sepetiba, em funcionamento no município de Itaguaí, em razão de suas características, está se transformando no único porto concentrador de cargas do continente sul-americano. A operação portuária no Rio de Janeiro é realizada pela iniciativa privada com custos competitivos - em termos da realidade brasileira.

Ressaltamos ainda que a cidade do Rio de Janeiro possui três aeroportos: o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim; Santos Dumont - instalado no centro da cidade; e o aeroporto de Jacarepaguá, para aeronaves de pequeno porte e recreação. Outras cidades do estado possuem aeroportos, são elas: Campos dos Goytacazes, Macaé, Angra dos Reis, Parati, Resende, Itaperuna, Búzios, Cabo Frio, Maricá e Nova Iguaçu. Existem ainda as Bases Aéreas do Galeão, Santa Cruz e São Pedro d'Aldeia.

As Estações Aduaneiras do Interior (EADI) são terminais alfandegários de uso público destinados à prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou a exportar, sob controle fiscal. As EADIs minimizam o tempo de permanência de atracação de navios e reduzem os custos das operações portuárias, trazendo benefícios na agilização dos procedimentos de carga e

descarga e melhorando a competitividade do empresariado fluminense. No Estado do Rio de Janeiro foram aprovadas quatro EADIs distribuídas estrategicamente: Resende, Nova Iguaçu, Três Rios e no bairro de Campo Grande, na cidade do Rio de Janeiro.

Conectado ao sistema de energia elétrica de FURNAS para a Região Sudeste, o Estado do Rio consome a energia distribuída através de concessionárias de capital privado. O E.R.J. conta com duas usinas nucleares em operação no seu território.

Além de possuir as maiores reservas comprovadas de petróleo, o estado é também o maior produtor de petróleo e gás natural do Brasil. Produz, atualmente, mais de um milhão de barris por dia de petróleo, cerca de 80% da produção nacional. A disponibilidade de gás natural cria enormes vantagens comparativas para as empresas localizadas no Rio de Janeiro e possibilita a construção de uma série de usinas termelétricas. A distribuição do gás natural é feita pelas empresas CEG e CEG RIO S.A.

O Estado do Rio de Janeiro é sede das maiores empresas de serviços de telecomunicações móvel e fixa do país: as operadoras de longa distância - Embratel (MCI WorldCom) e Intelig (National Grid, France Telecom, Sprint); além das operadoras locais Telemar, Telefônica Celular (Telefônica, Nippon Telephone, Itochu), Vesper (Bell South, Canadian Telecom, Qualcomm) e ATL (Grupo Algar/MG, Williams International, South Korea Telecom). Constitui o segundo mercado de TV a cabo do país, o Rio também é sede da Rede Globo, 4ª maior rede de televisão aberta do mundo e primeira da América Latina, além de abrigar o mais moderno projeto de teleporto do mundo - segundo a Associação Mundial de Teleportos.

O Sistema Brasileiro de Telecomunicações por Satélites também se localiza no estado. Com a abertura de novos mercados e a adoção de novas tecnologias (Banda C), surgem outras oportunidades neste setor. Com o discurso de incentivo ao seu desenvolvimento, o governo estadual criou um programa de fomento, o RioTelecom.

4.1.2 Mercado de Trabalho no Estado do Rio Janeiro

Numa visão regional, isto é, onde o mercado de trabalho formal do estado é comparado com suas Regiões de Governo - divisão política administrativa adotada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro - nos anos 1994 e 1999, por atividades econômicas, porte dos estabelecimentos, escolaridade e rendimento podemos fazer os seguintes comentários:

Segundo a Fundação CIDE (2003), a mão-de-obra foi dividida em oito setores da economia, assim distribuídas: extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, Serviços, administração pública e agropecuária.

No Estado do Rio de Janeiro, durante o ano de 1994, a maior participação do emprego se encontrava na atividade econômica de Serviços (35,7%). A administração pública ocupava o segundo lugar, representando 18,4% do total da mão-de-obra no estado, seguido do comércio e da indústria extrativa e de transformação (15,6%), construção civil (4,3%), serviços industriais de utilidade pública (energia elétrica, água, esgoto e distribuição de gás) (2,2%) e agropecuária (0,8%).

Percebe-se, portanto, que os setores de serviços e comércio, atividades intensivas em mão-de-obra, responderam em 1994, por mais da metade (51,4%) dos postos de trabalhos fluminenses.

Nas regiões de governo, identificamos grandes diferenças, em comparação com o estado em sua totalidade. Na região Metropolitana nem tanto, visto que o pessoal ocupado nesta região representava 83,0% do total estadual. Dada esta representatividade, a distribuição do emprego das principais atividades econômicas ficou assim: serviços (37,7%), comércio (15,3%), administração pública (18,4%), indústria (13,5%).

Nas Regiões Norte e Noroeste Fluminense, apesar dos setores serviços, comércio e administração pública participarem com mais 70,0% do emprego, destacamos também a agropecuária (cultivo de cana-de-açúcar), indústria extrativa (petróleo) e indústria de transformação (produção de produtos alimentares). Quanto

às Regiões Serrana, Médio Paraíba e Centro Sul - Fluminense o destaque, por suas características regionais, era o subsetor industrial cuja participação nas três regiões girava em torno de 30,0%.

Já nas Regiões, Baixadas Litorâneas e Baía da Ilha Grande as, especialmente favoráveis condições turísticas, valorizam os setores de comércio e serviços. Vale ressaltar que na Baía da Ilha Grande, em 1994, a indústria de transformação representava 18,5% da mão de obra, com a desativação de um estaleiro nessa Região, esta participação caiu para 1,6%.

Na comparação 1994 e 1999, a distribuição da mão-de-obra por atividades econômicas no estado mostrou que houve grande queda das participações relativas no emprego no setor industrial; neste sentido, a indústria de transformação, de utilidade pública e da construção civil havia reduzido, em 1999, para 17,6% a sua participação relativa no emprego, significando uma redução de 4,5 pontos percentuais em comparação a 1994.

Por outro lado, os setores de comércio, serviços e administração pública avançaram sua participação relativa para 81,5%, isto é, um incremento de 11,7 pontos percentuais. Esses resultados mostram que, no ano de 1999, ocorreu uma mudança substancial na distribuição da força de trabalho por atividades econômicas com destaque para o setor terciário (comércio e serviços).

O programa de privatização não beneficiou o Estado do Rio de Janeiro em termos de trabalho formal. O setor industrial vem anualmente perdendo a liderança na geração de empregos para o setor de serviços, sendo que as micro e pequenas empresas são as que mais empregam no estado.

O trabalhador fluminense ainda é pouco qualificado possuindo apenas a antiga quarta série primária, ou seja, o ensino fundamental incompleto, necessitando, portanto de treinamento para execução de tarefas mais elaboradas em função. Em função disso a concentração salarial fica na faixa de até dois salários mínimos (Fundação CIDE, 2003).

O Rio de Janeiro, não obstante a baixa qualificação das classes proletárias, dispõe de categorias altamente qualificadas em recursos humanos. O estado possui

110 instituições de ensino superior, que oferecem 566 cursos de graduação e 190 cursos de pós-graduação. Além disso, situam-se no Estado do Rio de Janeiro importantes centros de estudos, com comprovada qualidade de ensino, nacional e internacionalmente, formando técnicos de alto nível.

Na capacitação profissional, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) oferece consultoria especializada, assistência técnica e tecnológica, pesquisa, treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, conforme a demanda de cada setor. Para atividades de treinamento e qualificação, o SENAI conta com 22 unidades operacionais, localizadas em várias regiões do estado. Além do SENAI, o Rio de Janeiro conta com diversas escolas profissionalizantes de qualidade nacionalmente reconhecida.

4.1.3 Potencial Tecnológico do E.R.J.

O Estado do Rio de Janeiro é um centro de forte atuação em alta tecnologia. Essa vocação do estado pode ser constatada pelo número de instituições de ensino universitário e de pesquisa existentes. A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) é a segunda maior universidade brasileira e responsável por 40% da produção científica nacional. Possui 121 cursos de graduação, 85 de mestrado e 54 de doutorado, e 40.000 estudantes, sendo 10.000 vinculados a programas de pós-graduação. Além da UFRJ, outros centros universitários federais, estaduais e particulares atuam nas áreas de pesquisa, consultoria técnica, desenvolvimento e transferência de tecnologia.

Existem quatro parques tecnológicos: o da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, o da Pontifícia Universidade Católica - PUC, o do Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense - TECNORTE e o do Instituto Nacional de Metrologia - INMETRO, sendo este último, responsável pela normalização e pela qualidade industrial em todo o País. Além disso, são oito incubadoras de base tecnológica em funcionamento e mais quatro em implantação.

No estado, estão instalados também alguns dos principais centros de pesquisa nas áreas de petróleo: o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento

Leopoldo Américo M. de Mello (CENPES); eletricidade, o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL); telecomunicações; eletrônica; biologia; e informática.

O Rio é o maior produtor de *softwares* do Brasil, cerca de 40% da produção nacional, e sedia as mais importantes empresas do setor. Através da Internet 2 , o mais veloz sistema de comunicações de dados do mundo, o estado consegue uma melhor integração entre empresas, governo, universidades e institutos de pesquisa. Resumindo, empresas de base tecnológica ou que requeiram uma mão-de-obra especializada, podem encontrar no Estado do Rio de Janeiro boas condições para o seu desenvolvimento.

4.1.4 Incentivos e Benefícios Fiscais no E.R.J.

A legislação tributária do estado oferece benefícios para as atividades consideradas estruturais para a economia fluminense, como a construção naval, a instalação de novas usinas termelétricas, o desenvolvimento do pólo de fruticultura e a instalação de empresas nas Regiões Norte e Noroeste. O E.R.J. também conta com FUNDES, um Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, que é orientado para o financiamento do capital de giro de novas empresas, ou a expansão de empreendimentos já instalados no território fluminense.

4.2 PERSPECTIVA FLUMINENSE: DESENVOLVIMENTO REGIONAL X DESENVOLVIMENTO LOCAL

A diversidade econômica do Estado do Rio de Janeiro é demonstrada por intermédio dos *clusters* que se formam ao longo do mesmo. No Norte Fluminense, temos os novos campos de exploração e produção de petróleo que abrem oportunidades para equipamentos, infra-estrutura e emprego. No Sul, consolida-se o pólo metal-mecânico, em especial, o setor automotivo e o seu grande potencial multiplicador.

Na Baixada Fluminense situa-se o Porto de Sepetiba e o pólo gás-químico em implantação. Na área conhecida como Costa do Sol, o turismo aparece como uma

grande vocação, e na Região Serrana se consolida um importante pólo de confecções, além da emergência recente de oportunos circuitos turísticos.

Quadro 8 - Caracterização dos clusters no Estado do Rio de Janeiro

PERFIL DE DESENVOLVIMENTO	REGIÃO	CLUSTERS
Desenvolvimento Regional	Norte	Petróleo
Desenvolvimento Regional	Sul	Pólo metal-mecânico
Desenvolvimento Regional	Serrana	Pólo de Confecções
Desenvolvimento Regional	Baixada	Porto de Sepetiba e Pólo de Gás Químico
<i>Desenvolvimento Local</i>	Norte e Noroeste	Pólo Frutícola
<i>Desenvolvimento Local</i>	Serrana	Turismo

Fonte: Organização própria, 2003

Optamos, do ponto de vista da compreensão da conexão com o local, por examinar brevemente o Projeto Frutificar como realizador de renda e emprego num eixo territorial concentrado. Podemos iniciar a verificação de tais afirmações de acordo com o Quadro 9:

Quadro 9 – Geração de Empregos Diretos (Norte e Noroeste Fluminense)

PROJETO FRUTIFICAR	
CULTURAS	GERAÇÃO DE EMPREGOS DIRETOS
Abacaxi	2.861
Coco	277
Goiaba	178
Maracujá	3.271
TOTAL	6.587

Fonte: FUNDENOR (2003)

Por intermédio do Programa Frutificar, parte importante da produção dos agro-empresendedores ligados ao programa é diretamente vendida à Indústria de Sucos Bela Joana – que beneficia as frutas destes produtores, gerando assim emprego e renda que beneficiam diretamente os municípios envolvidos.

Depurando o discurso institucional da Secretaria Estadual de Agricultura, o pólo de fruticultura irrigada do Rio de Janeiro - na verdade criado a partir de um *lobby* do Sistema FIRJAN - tem como objetivo apresentar alternativas para a diversificação da produção agrícola nas Regiões Norte e Noroeste Fluminense e a expansão do subsetor agro-industrial. Foi identificado um potencial de 180.000 hectares para o cultivo irrigado de frutas tropicais, como abacaxi, banana, coco, goiaba, mamão-papaia, manga, maracujá e pinha.

A relevância do projeto é reconhecida oficialmente pelo Governo Federal, que renovou mais uma vez sua participação no Pólo de Fruticultura, prorrogando o prazo de vigência do Programa do BNDES para até dezembro de 2003, com uma linha de crédito especial com juros de 2% ao ano, sem correção monetária.

O envolvimento do Sistema FIRJAN e o SEBRAE-RJ com o Pólo de Fruticultura do Norte/Noroeste do Estado do Rio de Janeiro iniciou-se com o estudo de potencialidades do estado realizado pela FGV em 1998, continuando com os estudos de viabilidade da fruticultura feitos pela empresa CAMPO em 1998 e 1999, e com a criação do Grupo Executivo de Fruticultura em 1999.

A instalação da empresa Bela Joana Sucos e Frutas Ltda., no município de São Fidélis, e as condições favoráveis do financiamento concedido pelo Programa Moeda Verde/Frutificar, com participação do Banco do Brasil, contribuíram para o crescimento da produção de frutas, principalmente abacaxi e maracujá, naquela região. São 2.100 hectares já plantados que estão gerando aproximadamente 8 mil empregos (diretos e indiretos).

A citada Secretaria de Agricultura defende a criação do Programa Moeda Verde/ Frutificar como um fator positivo para a fruticultura nas Regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. Por possuir condições de financiamento diferenciadas, o programa recebeu o apoio e a adesão de grande número de produtores que tomaram recursos principalmente para o plantio de maracujá, abacaxi, goiaba e coco.

Segundo dados da FIRJAN (2003), os recursos aplicados hoje no programa são de aproximadamente R\$ 30 milhões, que decorrem da aplicação de recursos realizados entre 2000 e 2002. O impacto destes recursos no desenvolvimento da

fruticultura foi grande, evidenciado pela evolução das áreas de plantio, com introdução de novas tecnologias, decorrente no primeiro momento da própria implantação da irrigação - já que até então as lavouras de frutas na região não contavam com essa possibilidade. Outro elemento importante é o conceito de integração contratual com as indústrias, que inclui a prestação de assistência técnica.

Segundo dados da Secretaria de Estado de Agricultura, estima-se que, para cada um R\$1,00 colocado na economia do agronegócio, se gere até R\$ 5,00 no conjunto da agregação da cadeia. Essa dinamização das atividades diretas do agronegócio e das atividades correlatas na região seria o principal efeito.

O Frutificar oferece apoio na forma de redução das alíquotas de ICMS às empresas integradoras, que se comprometem a comprar 100% da produção local, embora os produtores sejam obrigados a vender apenas 50% de sua produção.

Outro aspecto que merece destaque é o Programa de Gestão voltado para os fruticultores das Regiões Norte e Noroeste, implementado por meio da parceria estabelecida entre o SEBRAE/RJ e a Bela Joana Sucos e Frutas Ltda. O mesmo já formou grupos nos municípios de Cambuci, Campos, Itaperuna e Miracema. Atualmente, estão em processo de capacitação cerca de 120 produtores.

Ressalte-se que a Cooperativa Mista de Quissamã, localizada no município de Quissamã (Norte Fluminense) estimula a cultura do coco, iniciada em 1991, como o apoio da prefeitura, garantiu ao município o primeiro lugar em produção da fruta no estado. A citada cooperativa mista dispõe de uma envasadora de água de coco, que representa a agroindústria integradora no âmbito do Frutificar.

Este ano, pela primeira vez, foram exportados 12 mil cocos produzidos no município, com destino à Inglaterra. A carga representa a primeira tentativa da Cooperativa comercializar seus produtos fora do país.

Nesse sentido, a implantação de uma agência de fomento contribuiria para articular os diversos atores envolvidos nesses projetos, proporcionando atividades de capacitação, apoio técnico-administrativo e de extensão rural. Com estas atitudes aliadas a um fórum com representantes das várias camadas envolvidas poder-se-ia integrar às necessidades locais ao conhecimento científico que está nas

universidades, tornando o campo um excelente laboratório para o desenvolvimento de novas técnicas, vencendo assim os principais obstáculos concernentes à participação local.

Vale ressaltar, então, que diversos programas do Projeto Frutificar contam com a colaboração do Consórcio Interestadual de Municípios do Itabapoana/Projeto Managé (ver capítulo 02) no âmbito de um convênio entre o Ministério da Integração Nacional - ligado ao citado Programa Nacional de Mesorregiões, que vem sendo levado a cabo desde fevereiro de 2002 pelas citadas instituições.

Não obstante, se verifica a recorrência de algumas inconsistências resultantes do Frutificar, a exemplo das limitações evidentes da experiência nordestina em projetos do gênero:

- 1) o alto grau de inadimplência dos agricultores tomadores de empréstimos;
- 2) o despreparo dos mesmos agricultores na gestão de um agronegócio moderno;
- 3) importante grau de oportunismo comercial nas relações de agricultores - indústrias;
- 4) limitação da disponibilidade de recursos naturais não renováveis (água potável e terras não contaminadas com produtos químicos).

Ou seja, a fruticultura tropical no Norte Fluminense é um *cluster* ainda incipiente, que apresenta fragilidades, mas que já conta com boa articulação político-governamental, técnica e mercadológica para evoluir.

4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE UMA AGÊNCIA DE FOMENTO NO E.R.J.

Segundo Gespar (1998), as agências de fomento direcionadas ao desenvolvimento local pressupõem um novo paradigma de desenvolvimento humano, que se orienta por resultados em quatro dimensões:

- econômica: resultados econômicos, com adequados níveis de eficiência através da capacidade de usar e articular fatores produtivos endógenos para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas locais e integrando redes de pequenas empresas;
- sócio-cultural: maior equidade social, que se contrapõe ao acelerado processo de estratificação social, através do crescimento da participação do cidadão nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território;
- político-institucional: novas institucionalidades que, através da expressão política e maior participação dos segmentos sociais, permitam a construção de políticas territoriais negociadas entre agentes governamentais, do mercado e da sociedade civil, gerando um entorno inovador favorável às transformações da economia local e o resgate da cidadania; e
- ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo de desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade ambiental em qualquer opção transformadora.

Entretanto, cabe insistir que o Brasil está no início do processo de implementação e expansão dos programas voltados ao desenvolvimento sustentável. A replicação das iniciativas em escala mais ampla, no entanto, exige o suporte à implementação destas novas entidades de intermediação financeira, que deve ser feita por meio de aporte de recursos e capacitação e orientação técnica às instituições envolvidas.

Nesse sentido, baseado no texto analítico desenvolvido por Silva (2002), relata-se que com os quatro decretos publicados no Diário Oficial de 26 de agosto de 1999, o Governo do Estado do Rio de Janeiro conclui quatro das cinco ações que considerava prioritárias para o incentivo às micro e pequenas empresas no Estado do Rio de Janeiro: desburocratização do processo de abertura de firmas; diferimento de ICMS (isenção de recolhimento do imposto) para novas empresas por um período de seis meses; facilidade para a participação destas empresas nos processos de compra pública; e criação da Comissão Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Estado do Rio de Janeiro. A quinta ação prevista,

seria a criação de uma Agência de Fomento com linhas especiais de crédito, que ainda não foi criada.

Segundo a visão de Garotinho (1999), demonstrada no Decreto 25.519/1999, a criação de uma Agência de Fomento, nos moldes definidos pelo Conselho Monetário Nacional, seria um projeto prioritário para o estado, para indução do seu desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, Garotinho (1999) ressalta que:

“O objetivo da agência de fomento do Rio de Janeiro seria financiar projetos de desenvolvimento do Estado, podendo firmar convênios com instituições de pesquisa, nacionais e internacionais, públicas ou privadas; fazer empréstimos com recursos próprios e de repasses originários de fundos institucionais, dos orçamentos federais, estaduais e municipais, de organismos e instituições financeiras nacionais, internacionais de desenvolvimento”.

Convém notar que importantes documentos já mencionam o papel de uma Agência de Fomento no cumprimento da política de desenvolvimento do estado. Entretanto, isso ficou apenas nas esferas das proposições.

O modelo de Agência de Fomento proposto para o Rio de Janeiro através do Decreto 25.519/1999 – RioFomento, implica numa política de crédito articulada com os vetores de desenvolvimento econômico do Estado do Rio, identificados a partir de uma criteriosa análise setorial e regional, empreendida pela instituição em parceria com outros órgãos públicos e privados.

A RioFomento atuaria na área de desenvolvimento e buscaria investimentos e projetos voltados para a geração de emprego e renda. Além disso, o modelo de atuação proposto para a Agência de Fomento contemplaria ainda as funções de órgão executivo do Programa Estadual de Desestatização.

O cenário de redefinição do papel do Estado do Rio de Janeiro e de escassez de recursos apontam na direção de uma Agência de Fomento que privilegie a atuação em rede, articulando-se com as diversas competências desenvolvidas no estado. Uma vez que, ante ao exposto constata-se que é necessário que os poderes públicos do E.R.J. de Janeiro oriente e dê subsídios ao setor privado e faça

investimentos públicos em sintonia com as necessidades de seu desenvolvimento econômico e social, no qual destacam-se alguns que estão de acordo com o Plano Plurianual do Governo:

- apoio às micro e pequenas empresas na simplificação de registros, incentivos fiscais para legalização, fundo de fomentos e outros;
- estratégia para o fortalecimento e modernização das indústrias tradicionais - naval, construção civil, têxtil e confecções -, pois essas são grandes absorvedoras de mão-de-obra;
- e finalmente Identificar e avaliar as vocações regionais, com objetivo de desenvolver o interior fluminense. O turismo e a agroindústria são dois vetores importantes para o desenvolvimento econômico regionais.

E isso será possível através de uma agência de fomento no estado. Neste sentido, a Agência de Fomento do estado se voltaria para uma atuação permanente de interlocução com os agentes públicos e privados, organizados no território (ver discussão dos capítulos anteriores) voltados para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Assim, além de sua inserção em projetos regionais de desenvolvimento local, a Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro promoveria a articulação institucional com as Secretarias de Governo, cujas ações estariam diretamente ligadas à promoção de investimentos no estado (Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração, Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária, Secretaria da Cultura e Turismo, Secretaria do Trabalho e Ação Social e Secretaria de Infra-estrutura) e à provisão de elementos financeiros e de planejamento, essenciais a este processo (Secretaria da Fazenda e Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia).

Além das Secretarias de Governo, a Agência de Fomento deverá estar articulada com as ações de outros órgãos ligados ao Governo do Estado do Rio, promovendo-o no exterior e viabilizando a implantação de novos empreendimentos.

Os setores protagonistas da economia empresarial fluminense no presente momento não defendem a constituição de agências de desenvolvimento mantidas

pelo setor privado. Nota-se a ausência de mecanismos de estímulo a uma crescente participação do setor privado para a futura constituição de uma organização do gênero.

Opinamos que o estabelecimento de uma clara interlocução com as federações empresariais da economia fluminense (as Federações das Indústrias, do Comércio e da Agricultura do Estado) poderia facilitar a participação dos agentes privados na definição das estratégias de desenvolvimento que viessem a ser adotadas pela Agência.

Faz-se também necessária uma esfera de interlocução entre as micro, pequenas e médias empresas (PME) com instituições que capacitem os gestores das mesmas PME's, a partir de recursos da Agência de Fomento.

Entretanto, conforme evidenciam experiências adotadas em outros países e estados federativos, este modelo tem sido viável apenas quando a mobilização dos atores privados em torno da agência tem ocupado a liderança do processo. Neste sentido, parece haver indícios de que a criação de Agências de Fomento sub-regionais acabe gerando deseconomias de escala relativamente à implantação de uma agência única que teria o seu perfil de atuação estabelecido de forma matricial por cadeia produtiva e por região. A definição da forma final de ampliação da capilaridade da Agência, entretanto, carece ainda de estudos mais aprofundados.

Assim, parece essencial que para apoiar com sucesso a proposta de preenchimento das lacunas da matriz produtiva do Estado e de desconcentração regional das atividades econômicas, a Agência de Fomento do Rio deverá atuar de forma matricial. A formatação do modelo de atuação da Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro estará apoiada em dois pilares básicos:

- de um lado, a Agência de Fomento atuaria em sintonia com as políticas de promoção e expansão das atividades produtivas do estado, com ênfase no estímulo à consolidação de cadeias industriais locais de bens finais, com o conseqüente apoio às micro, pequenas e médias empresas;
- de outro lado, a Agência de Fomento buscaria nas experiências similares no Brasil e no exterior, elementos que possam servir de referência para sua

atuação no estado, buscando integrar-se em projetos regionais/locais de desenvolvimento sustentável, mas levando em consideração aspectos de natureza legal, embutidos nas regulamentações emitidas pelo Governo Federal.

Além da atuação matricial proposta, que se encontra em conformidade com as ações desenvolvidas pelas diversas secretarias, há ainda um conjunto de ações horizontais que devem ser implementadas. Entre estas, destacam-se:

- formatação de política para as micro, pequenas e médias empresas;
- criação de mecanismos de incentivo à capacitação empresarial, aos quais estaria condicionada a concessão de financiamentos;
- estabelecimento de interlocução com o Governo do Estado e o setor privado;
e
- criação de programas destinados ao desenvolvimento científico e tecnológico.

De acordo com o decreto N.º 25.519 (1999), a RioFomento destina-se a capitalizar as instituições e instrumentos de fomento e desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro. Somente poderá praticar operações de repasse de recursos, captados no país e no exterior, destinadas a apoiar as micro, pequenas e médias empresas fluminenses, nos termos da legislação federal pertinente.

5 CONCLUSÃO GERAL

O presente estudo objetivou fazer uma análise da transformação dos Bancos de Desenvolvimento em Agências de Fomento, levantando as possibilidades de desenvolvimento local da economia fluminense - e de sua Região Norte em particular, a partir da criação de uma Agência de Fomento. Considerando a escassez de trabalhos desta natureza, aumenta a relevância do estudo, que contribui efetivamente, tanto ao meio acadêmico como social.

Para tanto, inicialmente, definiu-se uma primeira versão metodológica para a organização básica do presente trabalho e a seguir, elaborou-se um marco teórico atualizado sobre o tema, de forma a responder a primeira parte do objetivo e alicerçar a segunda.

Assim, de acordo com o enfoque que adotamos ao longo do capítulo 2 desta dissertação, as Agências de Fomento podem ser genericamente definidas como sendo organismos criados para auxiliar a promoção do desenvolvimento de uma zona territorial determinada, contando para isso com instrumentos diversos e, principalmente, com um nível apreciável de autonomia de gestão.

Verificamos, ao longo do texto, que as Agências de Fomento são predominantemente vinculadas ao desenvolvimento do potencial endógeno da zona geográfica de referência, e empregam um conceito amplo de desenvolvimento, incluindo os aspectos sociais.

As Agências de Fomento foram idealizadas para substituir os Bancos Estaduais de Desenvolvimento, constituindo-se em uma forma legal de regulamentar os antigos fundos de desenvolvimento urbano, cuja função era captar recursos do

BNDES e de organismos internacionais, para repassá-los aos municípios e financiar obras de infra-estrutura. Esta última função poderá constituir uma alternativa à proibição do art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal /2000, à realização de operações de crédito entre entes da federação de qualquer espécie, inclusive através de fundos.

Ao longo do estudo, ficou patente que diversos autores percebem as agências de fomento como uma janela financeira para os estados, já que através destas, podem repassar mais fundos aos municípios para financiar obras de infra-estrutura, sem alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi instituída justamente para evitar desperdícios dos municípios. Percebe-se o risco de que estas agências, que hoje são verdadeiras instituições financeiras, no futuro, tornem-se bancos estaduais, a exemplo do que houve no passado.

Não obstante, segundo nossa análise, Agências de Fomento, se implementadas, atuariam por meio de instrumentos financeiros (incentivos e subsídios, empréstimos, concessão de garantias e avais e participação acionária) e não-financeiros (informação, assessoria e infra-estrutura).

De acordo com resolução 2.828/01 do Banco Central, as Agências não podem captar recursos junto ao público, nem recorrer ao redesconto ou à conta de reserva bancária no Banco Central; restringem-se a captar recursos de fundos constitucionais, orçamentos federais, estaduais e municipais, e organismos de desenvolvimento nacionais (como o BNDES), e internacionais como BID e BIRD.

Verificamos que os principais objetivos das Agências de Fomento no país incluem: a atração de investimentos privados para empreendimentos que apresentem vantagens locais relevantes; a orientação de ações públicas e privadas no processo de privatização e desregulamentação de serviços públicos; o financiamento de empreendimentos considerados relevantes para a promoção do desenvolvimento regional; a ampliação dos espaços de parceria entre o setor público e o privado; a atuação como agente catalisador entre governo e empresariado; e a atuação como interlocutor junto aos demais organismos de fomento regional.

Segundo nossa perspectiva, as agências de fomento poderiam alcançar o relevante papel de apoiar o desenvolvimento de *clusters* (aglomerados produtivos), encaminhando recursos financeiros e suporte operacional, no âmbito local.

Nesse sentido, pudemos detectar no Estado do Rio de Janeiro uma carência quanto a um órgão governamental fomentador do Desenvolvimento Regional. Em parte por essa razão, a RioFomento e tantos outros projetos não chegaram a avançar.

Verificou-se que as Regiões Norte e Noroeste Fluminense possuem potencial em fruticultura, que pode ser ainda mais desenvolvida por via de programas governamentais como o Frutificar.

Nessa linha, projetos de desenvolvimento sustentável como o Managé (UFF) ajudaram a criar um fórum territorial político e operacional que já permite o encaminhamento de projetos técnicos ligados a economias de aglomeração em formação, como a fruticultura tropical e o turismo de proximidade.

No Sul, o pólo metal-mecânico, em especial o setor automotivo, apresenta perspectivas para promoção do desenvolvimento local. Na Baixada Fluminense o pólo de gás-químico e o Porto de Sepetiba representam, ainda, um pouco mais que promessas de desenvolvimento regional.

Assim, considerando as características e objetivos das agências de fomento e as potencialidades do Estado do Rio de Janeiro acredita-se que a resposta, esteja exatamente na necessidade de se dispor de uma Agência de Fomento, que se dedique ao apoio destes diversos pólos.

A implementação da Agência poderá contribuir para o desenvolvimento regional e local da seguinte maneira: diminuindo as elevadas taxas de desemprego observadas no estado; viabilizando recursos junto aos pequenos e médios empresários - para que estes ampliem territorialmente seus negócios, gerando assim mais empregos e fortalecendo a economia local.

Dessa forma, o crescimento e o fortalecimento das economias locais resultariam na absorção da mão-de-obra excedente.

Naturalmente, políticas de desenvolvimento local e regional implicam que a administração pública assumam também novos objetivos, como: a superação do localismo, a resolução coletiva de problemas, a integração de interesses regionais às políticas intermunicipais (consórcios), a co-responsabilidade e a institucionalização de formas de cooperação.

Em suma, a redução do burocratismo em prol de uma administração mais empreendedora e que permita a ampliação da participação da sociedade civil organizada.

5.1 CONCLUSÕES ESPECÍFICAS

5.1.1 Comentários sobre o Capítulo 2

O estudo realizado para o preparo dessa dissertação conduziu-nos às seguintes percepções de caráter analítico:

1. as proposições a respeito do desenvolvimento econômico, debatidas nas décadas de 50 e 60, estavam fortemente influenciadas pelos paradigmas do desenvolvimento industrial daquela época, portanto distanciadas da visão de desenvolvimento que discutimos hoje;
2. na década de 90, após sucessivos períodos de crescimento econômico difuso e irregular no mundo capitalista - década de 70 e 80, foram incorporadas discussões sobre a influência do meio ambiente e da localização espacial (local), com suas características e peculiaridades. Esta nova abordagem contribui para uma redefinição dos papéis públicos, privados e de atores alternativos / emergentes (organizações em rede, terceiro setor).
3. o amplo debate contemporâneo sobre os temas citados contribui com novas análises econômicas sobre a realidade do *local* e assim proporcionam aos territórios propostas factíveis de desenvolvimento econômico sustentável. O mesmo debate apoia a concepção das economias de aglomeração (*clusters*), que exigem novos ambientes

competitivos, organizacionais e institucionais - capazes de incorporar, de forma efetiva, a realidade cultural dos espaços reconfigurados e da sociedade civil organizada.

5.1.2 Comentários sobre o Capítulo 4

Avaliamos que um possível modelo estrutural, de perfil matricial - favoreceria estas organizações no apoio do desenvolvimento local e regional, principalmente por via do fortalecimento das economias de aglomeração sustentáveis. No caso do Norte do Estado do Rio de Janeiro, a Agência poderia atuar de forma regional - conectada com a cadeia petrolífera - e no âmbito local, na fruticultura (principalmente) e turismo - num primeiro momento.

Em relação ao desenvolvimento local - Norte Fluminense e Sul do Estado do Espírito Santo - tal atuação se daria por meio da associação com consórcios intermunicipais, como o Managé (desenvolvimento local sustentável) e Projeto Frutificar (fruticultura irrigada, com contratos integrados).

A articulação das agências de fomento com os consórcios intermunicipais e projetos de âmbito local, poderia vir a legitimar tais organizações, pela participação dos diversos atores: governos estaduais e municipais, universidades, sindicatos, SEBRAE, EMATER, PESAGRO, associações privadas, cooperativas, fundações / institutos pró-desenvolvimento, comunidade local e outros atores diretamente relacionados.

A participação efetiva dos diversos atores do desenvolvimento local é fundamental para o progresso social, ambiental e econômico da coletividade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA. *Agências de Fomento*. Disponível em: www.desenbahia.ba.gov.br/. Acesso em: 2002.

AGUADO, Anida R. Y. *Subsídios para o Estudo do Direito Ambiental Internacional*. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - PROLAM (Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina), USP, São Paulo. 1996.

ALMEIDA JUNIOR, José Maria G. de. *“Era Uma Vez...” Humanidades*. Brasília: Ed. Brasiliense/CNPq, 1994.

_____. *Um Novo Paradigma de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

ARGONAUTAS. *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Disponível em: <http://www.argonautas.org.br/>. Acesso em: 10 de novembro de 2002.

ARZUA BARBOSA, Marcos. Cambio Estructural y Desarrollo Económico Local: El Papel de las Redes de Cooperación en Distritos Industriales Rurales. *Revista de Desenvolvimento Económico*. Bahia: UNIFACS, 2003.

ARZUA BARBOSA, Marcos. Proyecto Managé: la Organización de un Territorio en el Centro-Sur de Brasil. *Revista Tierra Sur*. Ed. Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (ARA), Agosto de 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE DESENVOLVIMENTO. Financiamento do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2002.

_____. Projeto Conceitual de Constituição de Agências de Desenvolvimento, mimeo. Rio de Janeiro, 2001

BAER, W. *A Industrialização e o Desenvolvimento Económico do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.

BAIARDI, Amilcar. Participação da Agricultura Familiar no Desenvolvimento Local Sustentável. In: SEMINÁRIO SOBRE METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL. Setembro de 1998.

BANCO MUNDIAL. Dados Diversos. Disponível em: www.obancomundial.org. Acesso em: 2001 e 2002.

BELLIA, Vitor. *Introdução à Economia do Meio Ambiente*. Brasília: IBAMA, 2000.

BERNARDES, José Alaor. *Agência de Fomento*. Disponível em: www.an.com.br. Acesso em: 02 de novembro de 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Teoria do Desenvolvimento Econômico e a Crise de Identidade do Banco Mundial. *Revista de Economia Política*, São Paulo: Nobel, v. 15, p. 05-40, jan./mar. 1995.

BRINKERHOFF, D. Integrating Institutional and Implementation Issues Into Policy Decisions: an Introduction and Overview. In: BRINKERHOFF (org) *Policy studies and developing nations*. JAL Press, v.5. 1999.

BRUNDTLAND COMMISSION WORLD. *Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York: Oxford University Press, 1987.

CAPRA, Fritjof. *A Teia da Vida*. São Paulo: Cultrix, 1996.

CASAROTTO FILHO, Nelson; PIRES, Luiz Henrique. *Redes de Pequenas e Médias Empresas e desenvolvimento Local*. 2.^a ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CASSIOLATO, José E.; SZAPIRO, Marina. *Aglomeração e Sistemas Produtivos e Inovativos: em busca de uma caracterização voltada ao caso brasileiro*. Brasília: (s.l.), 2002.

CATALÃ, J. Governabilidade Democrática na América Latina no Final do Século XX. In: PEREIRA, L.; SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO. Dados diversos. Disponível em: <http://www.cide.rj.gov.br/>. Acesso em: 10 de agosto de 2003.

COELHO, Franklin Dias. *Desenvolvimento Local Sustentável*. UFF, mimeo, 2000.

DE MATTOS, C. Modelos de Crecimiento Endógeno y Divergencia Interregional: Nuevos Caminos Para La Gestión Regional. In: HELMSING, B. G. *Locality State and Development*. Institute of Social Studies, 1997.

DOWBOR, Ladislau. *Gestão Social e Transformação da Sociedade*. Disponível em: www.polis.org.br. Acesso em: 15 de novembro de 2002.

DRAIBE, S. Reforma do Estado e Descentralização: A Experiência Recente da Política Brasileira de Ensino Fundamental. Paper apresentado no SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO GLOBAL. São Paulo: maio, 1998.

DURSTON, John "Building Social Capital in Rural Communities (where it doesn't exist)" - Theoretical and Policy Implications of Peasant Empowerment in Chiquimula, Guatemala - Latin American Studies Association (LASA), The Palmer House Hilton, Chicago, IL, September 24-26, 1998.

FELDMANN, F. & BERNARDO, M. Desenvolvimento Sustentável no Brasil (As Pedras no Caminho do Possível). *Planejamento e Políticas*, Brasileira: IPEA, nº11, jun./dez. 1994, p. 143-165.

FIRJAN. informe do Polo de Fruticultura do Norte e Noroeste do RJ. publicação mensal- ano 2 – n.º 5, 2003.

FORTUNA, Eduardo. *Mercado Financeiro – Produtos e Serviços*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

FURTADO, Celso. *A Pré-revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

_____. *Introdução ao Desenvolvimento Econômico Nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1981.

GARTNER, Ivan R. *Análise de Projetos em Bancos de Desenvolvimento*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1998.

GERANEGOCIO. *Cluster*. Disponível em: <http://www.geranegocio.com.br/html/clus/p1.html>. Acesso em: 03 de agosto de 2003.

GESPAR. *Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local*. Disponível em: www.projetobndespnd.org.br. Acesso em: 15 de novembro de 2002.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HADDAD, P. *Perspectivas Para as Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil*. Relatório de consultoria preparada para ABDE, dezembro, 1996.

_____. Para Onde Vão os Investimentos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16 fev. 1996.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahane. *Globalização em Questão*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

JANNUZZI, Paulo de M. *Indicadores Sociais no Brasil*. São Paulo: Alínea, 2001.

KURZ, R. O Futuro é Diferente: Uma Visão da Sociedade no Século 21. In: FELECÍSSIMO, J. R. (coord.). *Sociedade e Estado: Superando Fronteiras*. São Paulo: Edições FUNDAP, 1998, p. 15-34.

LOIOLA, E.; MOURA, S. A Economia Globalizada e o Desenvolvimento Revisitados. *Gestão em Debate*, Salvador: NPGA/EAUFBA, (0), 1-20, 1995.

LOPES, C. *Planejamento, Estado e Crescimento*. São Paulo: Pioneira, 1990.

MI - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Mesorregião da Bacia do Itabapoana. Governo do Brasil, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Desenvolvimento Sustentável. Brasília: MP, 1994.

NELSON, J. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton: University Press, 1991.

NERY, Rodrigo. Coco verde de Quissamã para o mundo. *Jornal do Comércio*. Rio de Janeiro, 2003.

NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1991.

OSTROM, E. *The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PEDROZO, Eugenio Ávila & SILVA, Tânia Nunes da. *O Desenvolvimento Sustentável, a Abordagem Sistêmica e as Organizações*. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br>. Acesso em: 15 de outubro de 2002.

PORTER, M. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1993.

PORTAL BRASIL. Características dos Estados Brasileiros. Disponível em www.portalbrasil.eti.br/Estados, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*. Brasília: IPEA, set. 1998.

PROEX. Programa de Desenvolvimento. Disponível em: www.proex.ufu.br/. Acesso em: 02 de novembro de 2002.

RATTNER, H. *Instituições Financeiras e Desenvolvimento Tecnológico Autônomo*. São Paulo: IPE/USP/FAPESP, 1991.

RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2002. (s.l). Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), 2002.

RENCK, L. *Bancos de Desenvolvimento: Uma Instituição a Busca de Novos Paradigmas*. Revista RUMOS, outubro, 1996.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n.º 25.519 de 12 de agosto de 1999. Institui o Programa de Desenvolvimento das Estruturas de Fomento do Estado do Rio de Janeiro - RioFomento. Disponível em: www.sef.rj.gov.br/legislacao/financeira/decretos/. Acesso em: 15 de novembro de 2002.

ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à Economia*. São Paulo: Atlas, 2000.

ROTMANS, Jan & VRIES, Bert de. *Perspectives on Global Change: The Targets Approach*. Cambridge, UK: Cambridge University, 1997.

SACHS, I. Crescimento Tem Que Ser Reorientado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 de março de 1996.

_____. Em Busca de Novas Estratégias de Desenvolvimento. *Revista Estudos Avançados*. Set/dez. 1995.

SAFATLE, Cláudia. Janela Financeira para os Estados. *Valor*, São Paulo, 06 de abril de 2001.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 2001.

SANT'ANA, Lourival. Farra Fiscal dos Estados Custa R\$ 242 bilhões. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 09 de setembro de 2001.

SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA. Informe do Pólo de Fruticultura do Norte e Noroeste do RJ. publicação mensal ano 3 – n.º 5.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Programa SEBRAE Desenvolvimento Local. Disponível em: <http://www.sebraesp.com.br/>. Acesso em: 10 de novembro de 2002.

SEN, Amartya. Estados, Reformas e Desenvolvimento. *Revista de Cultura e Política*, no 28/29. Lua Nova. s/l: 1993.

SOARES, V. *Implementação e Qualificação de Agências de Desenvolvimento no Estado de Santa Catarina*. UFSC: Mimeo, 1998.

SILVA, Benedita. Governo cria Facilidades para Pequenas e Micro Empresas. Rio de Janeiro: 1999. Disponível em: www.sepdet.rj.gov.br/. Acesso em: 02 de novembro de 2002.

STAMER, Meyer Jörg. *Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Cluster, Política de Localização e Competitividade Sistêmica*. Santa Catarina: Fundação Empreender, 2000.

TIJIBOY, Juan A. *Educação, Ecologia e Desenvolvimento Municipal*. Porto Alegre: 1993.

VELLOSO, J. & FRITSCH, W. (coord.). *O Último Trem Para Paris – De Getúlio a Sarney: Milagres, Choques e Crises do Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

ANEXOS

DECRETO-LEI N.º 8, DE 15 DE MARÇO DE 1975

Dispõe sobre o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 3º, § 1º, da Lei Complementar n.º 20, de 01 de julho de 1974, decreta:

Art. 1.º O Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES), presidido pelo Governador do Estado, tem por finalidade assessorá-lo em relação à política de desenvolvimento econômico e social do Estado.

Parágrafo único – No exercício da competência definida neste artigo, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) apreciará a política de desenvolvimento econômico e social do Estado, tendo em vista as prioridades estabelecidas no planejamento estadual e nacional.

Art. 2.º O Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social será integrado, exclusivamente, pelos Secretários de Estado.

Parágrafo único – Os Secretários de Estado serão convocados para as reuniões do Conselho segundo a natureza dos assuntos em pauta.

Art. 3.º O Secretário de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado será o Secretário-Executivo do CEDES, cabendo aos demais Secretários complementar sua ação, prestando-lhe toda a colaboração e apoio que forem necessários.

Parágrafo único – Fica instituída na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado a Coordenação de Assuntos do CEDES, órgão de apoio técnico ao Secretário-Executivo relativamente às matérias de interesse do Conselho.

Art. 4.º As reuniões do CEDES serão convocadas pelo Secretário-Executivo, por determinação do Governador do Estado.

Art. 5.º As sugestões dos Secretários de Estado para inclusão de matérias na pauta do CEDES serão encaminhadas ao Secretário-Executivo, já sob a forma do ato de que se devam revestir.

Parágrafo único – Após sua análise e adequação às diretrizes da política do Governo, as sugestões setoriais serão transformadas, quando for o caso, em proposições a serem submetidas ao CEDES.

Art. 6.º Fica instituído o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), destinado a financiar programas e projetos prioritários em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Parágrafo único - Integram o referido Fundo o Programa Especial de Desenvolvimento Industrial - PRODI e o Programa de Desenvolvimento Comercial - PRODECOM, ambos com caracterização contábil própria e de natureza rotativa, destinados ao financiamento às indústrias de transformação e às empresas comerciais que venham a se implantar ou expandir suas instalações no território do Estado. (redação do parágrafo único, do Artigo 6.º, alterado pela Lei n.º 609/1982, vigente a partir de 26.11.1982)

Art. 7.º A aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES) será programada pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, mediante a supervisão, coordenação e revisão das propostas de programas e projetos setoriais elaborados pelas Secretarias correspondentes.

§ 1.º A gestão dos recursos do FUNDES ficará a cargo da Secretaria de Estado de Fazenda.

§ 2.º O Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (BANCODERJ) será o agente financeiro do FUNDES quando se tratar da aplicação de recursos destinados a atividades cujo fomento se inclua em sua área de competência, conforme o disposto na legislação federal aplicável.

Art. 8.º Ficam extintos, transferindo-se o saldo dos respectivos recursos para o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), todos os fundos existentes no âmbito do Poder Executivo dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, salvo aqueles cuja manutenção decorra de exigência de legislação federal.

Art. 9.º Este decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 15 de março de 1975

FLORIANO FARIA LIMA

DECRETO N.º 25.519 DE 12 DE AGOSTO DE 1999

Institui o Programa de Desenvolvimento das Estruturas de Fomento do Estado do Rio de Janeiro - Rio Fomento.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais e constitucionais,

CONSIDERANDO que o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social FUNDES, instituído pelo art. 6º do Decreto-lei n.º 08, de 15 de março de 1975, tem por objetivo a destinação de recursos a órgãos e entidades de direito público e privado, para custear, total ou parcialmente, obras de infra-estrutura e de interesse público, bem como programas e projetos considerados prioritários para o desenvolvimento econômico e social do Estado;

CONSIDERANDO a Resolução CMN n.º 2.574, de 18 de dezembro de 1998, divulgada pelo Banco Central do Brasil, que permite aos Estados constituir agências de fomento com o propósito de repassar créditos de linhas oficiais às pequenas e médias empresas;

CONSIDERANDO que a criação de uma agência de fomento, nos moldes definidos pelo Conselho Monetário Nacional, é projeto prioritário do Estado para indução do seu desenvolvimento econômico e social;

CONSIDERANDO que, para tanto, devem os Estados destinar a um fundo de liquidez específico, o montante equivalente a 11% (onze por cento) do volume de crédito e liquidez concedido às empresas tomadoras, fundo este que deve integralizar o capital da referida agência de fomento;

CONSIDERANDO, ainda, que a Resolução CMN n.º 2.574/98 exige que, no momento de sua criação, a agência tenha integralizado um capital social de, no mínimo, R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais); e

CONSIDERANDO que a alocação de recursos provenientes da dívida ativa do Estado do Rio de Janeiro ao FUNDES está de acordo com o disposto no art. 1º, inciso VI, da Lei Estadual n.º 2.823, de 7 de novembro de 97,

DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Desenvolvimento das Estruturas de Fomento do Estado do Rio de Janeiro - RIO FOMENTO, no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social - FUNDES, regido por este Decreto e pelo Decreto Estadual n.º 22.921, de 10 de janeiro de 1997.

Art. 2º - O RIO FOMENTO destina-se a capitalizar as instituições e instrumentos de fomento e desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro, especialmente, a viabilizar a criação de agência de fomento, nos moldes definidos pelo Conselho Monetário Nacional, na Resolução CMN n.º 2.574/98.

Art. 3º - O agente financeiro do Estado do Rio de Janeiro para os fins do RIO FOMENTO será o Banco do Brasil S.A nos termos deste Decreto, do Decreto nº 22.921/97, do Convênio firmado entre ambos em 31 de março de 1997 e do respectivo Termo Aditivo, a ser formalizado para a especificação das condições de operação do RIO FOMENTO.

Parágrafo único - Constitui atribuição do agente financeiro, dentre outras que poderão ser definidas no Termo Aditivo mencionado no caput deste artigo, a cooperação técnica à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro nos serviços de cobrança dos créditos inscritos na dívida ativa estadual e no encaminhamento de títulos a protesto, nos quais comparecerá como mandatário especial.

Art. 4º - Os recursos necessários à consecução dos objetivos definidos no art. 2º deste Decreto serão instituídos a partir dos créditos inscritos na dívida ativa estadual.

§ 1º - O montante correspondente a 1% (um por cento) do resultado da cobrança dos créditos inscritos na dívida estadual será, obrigatoriamente, destinado

ao RIO FOMENTO, observado o disposto no inciso VII do art.13 da Lei n.º 3.189, de 22/2/1999.

§ 2º - Os recursos a que se refere o parágrafo anterior deverão ser depositados em conta específica junto ao agente financeiro, cabendo o seu controle e acompanhamento à Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro - CODIN.

§ 3º - O valor restante será repassado pelo agente financeiro aos favorecidos legais, na forma definida no Termo Aditivo referido no art. 3º.

Art. 5º- Os recursos do RIO FOMENTO serão destinados à:

- a) capitalização de linhas de crédito para investimento, contidas nos programas de fomento que venham a ser criados no âmbito do FUNDES;
- b) capitalização das instituições de fomento do Estado do Rio de Janeiro e das que venham a ser criadas, com prioridade para a constituição de um fundo de reserva para a integralização do capital social da Agência de Fomento a ser instituída pelo Estado, nos moldes estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

Parágrafo único - Cada alocação específica dos recursos do RIO FOMENTO será proposta pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Rio de Janeiro e aprovada mediante Decreto do Governador, após a oitiva das Secretarias de Estado de Planejamento e de Fazenda, consoante o disposto no § 2º do art. 5º do Decreto n.º 22.921/97.

Art. 6º- Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 12 de agosto de 1999.

ANTHONY GAROTINHO

RESOLUCAO 2.574, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1998

Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de agências de fomento.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9. da Lei n. 4.595, de 31.12.64, torna publico que o CONSELHO MONETARIO NACIONAL, em sessão realizada em 17.12.1998, com base no art. 4., inciso VIII, da referida Lei e no art. 1., parágrafo 2., da Medida Provisória n. 1.773-32, de 14.12.98,

R E S O L V E U:

Art. 1. Estabelecer que a constituição e o funcionamento de agências de fomento sob controle acionário de Unidade da Federação, cujo objeto social e a concessão de financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos no País, dependem de autorização do Banco Central do Brasil.

Parágrafo 1. As agências de fomento, subordinadas a supervisão e fiscalização do Banco Central do Brasil, não podem ser transformadas em qualquer tipo de instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional.

Parágrafo 2. As agências de fomento devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado nos termos da Lei n. 6.404, de 15.12.76.

Parágrafo 3. A expressão "Agencia de Fomento" deve constar obrigatoriamente da denominação social das sociedades de que trata este artigo.

Parágrafo 4. Cada Unidade da Federação só pode constituir 1 (uma) agencia de fomento.

Art. 2. As agências de fomento somente podem praticar operações de repasse de recursos captados no País e no exterior originários de:

I - fundos constitucionais;

II - orçamentos estaduais e municipais;

III - organismos e instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento.

Art. 3. As agências de fomento são facultadas:

I - a prestação de 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;

II - a prestação de serviços de consultoria, agente financeiro e administrador de fundos de desenvolvimento.

Parágrafo 1. O Banco Central do Brasil regulamentara as condições para a prestação de garantias por parte das agências de fomento.

Parágrafo 2. Na prestação dos serviços de que trata o inciso II, e vedada a assunção de risco pelas agências de fomento.

Art. 4. As agências de fomento devem observar limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido ajustado de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Art. 5. As agências de fomento são vedados:

I - o acesso às linhas de assistência financeira do Banco Central do Brasil;

II - o acesso a conta Reservas Bancárias no Banco Central do Brasil;

III - a captação de recursos junto ao público;

IV - a contratação de depósitos interfinanceiros, na qualidade de depositante ou depositária.

Art. 6. Os passivos das agências de fomento não serão cobertos pelo Fundo Garantidor de Créditos - FGC, respondendo a agência com recursos próprios.

Art. 7. As agências de fomento deverão constituir, com recursos próprios, fundo de liquidez equivalente, no mínimo, ao resultado da ponderação de seu ativo pelo risco correspondente, nos termos da Resolução n. 2.099, de 17.08.94, a ser integralmente aplicado em títulos públicos federais.

Art. 8. As agências de fomento devem cumprir os procedimentos de escrituração, elaboração e remessa de demonstrações financeiras previstos no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF.

Art. 9. O Banco Central do Brasil poderá baixar as normas e adotar as medidas julgadas necessárias a execução do disposto nesta Resolução.

Art. 10. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Fica revogada a Resolução n. 2.347, de 20.12.96.

Brasília, 17 de dezembro de 1998

GUSTAVO H. B. FRANCO
Presidente

RESOLUÇÃO N.º 2.828, DE 30 DE MARÇO DE 2001

Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de agências de fomento.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9º da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, em sessão realizada em 29 de março de 2001, com base no art. 4, inciso VIII, da referida lei e no art. 1, § 2, da Medida Provisória n.º 2.139-64, de 27 de março de 2001, resolveu:

Art. 1º Estabelecer que dependem de autorização do Banco Central do Brasil a constituição e o funcionamento de agências de fomento sob controle acionário de Unidade da Federação, cujo objeto social é financiar capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede.

§ 1º Para efeito do disposto nesta Resolução, as Unidades da Federação são os Estados e o Distrito Federal.

§ 2º As agências de fomento devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, nos termos da Lei n.º 404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 3º A expressão “Agência de Fomento”, acrescida da indicação da Unidade da Federação controladora, deve constar obrigatoriamente da denominação social da instituição de que trata este artigo.

§ 4º A concessão, por parte do Banco Central do Brasil, de autorização para o funcionamento de agência de fomento está condicionada ao atendimento das disposições constantes do Regulamento Anexo I à Resolução n.º 2.099, de 17 de agosto de 1994, e regulamentação complementar.

§ 5º As agências de fomento integram o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) na condição de órgãos vinculados auxiliares.

§ 6º As agências de fomento não podem ser transformadas em qualquer outro tipo de instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

§ 7º O Banco Central do Brasil autorizará a constituição de uma única agência de fomento por Unidade da Federação.

Art. 2º As agências de fomento somente podem praticar operações com recursos próprios e de repasses originários de:

I - fundos constitucionais;

II - orçamentos federal, estaduais e municipais;

III - organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento.

Art. 3º Às agências de fomento são facultadas:

I - a realização de operações de financiamento de capitais fixo e de giro associados a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede;

II - a prestação de garantias, na forma da regulamentação em vigor;

III - a prestação de serviços de consultoria e de agente financeiro;

IV - a prestação de serviços de administrador de fundos de desenvolvimento, observado o disposto no art. 35 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º Às agências de fomento são vedados:

I - o acesso às linhas de assistência financeira e de redesconto do Banco Central do Brasil;

II - o acesso à conta Reservas Bancárias no Banco Central do Brasil;

III - a captação de recursos junto ao público, inclusive de recursos externos, ressalvado o disposto no inciso III do art. 2º;

IV - a contratação de depósitos interfinanceiros, na qualidade de depositante ou depositária;

V - a participação societária, direta ou indireta, no País ou no exterior, em outras instituições financeiras e em outras empresas coligadas ou controladas, direta ou indiretamente, pela Unidade da Federação que detenha seu controle.

Art. 5º As agências de fomento devem observar limites mínimos de capital realizado e Patrimônio de Referência (PR) de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Art. 6º As agências de fomento devem constituir e manter, permanentemente, fundo de liquidez equivalente, no mínimo, a 10% (dez por cento) do valor de suas obrigações, a ser integralmente aplicado em títulos públicos federais.

Art. 7º Com vistas ao cálculo do Patrimônio Líquido Exigido (PLE), de que trata o Regulamento Anexo IV à Resolução n.º 2.099, de 1994, alterado pela Resolução n.º 2.692, de 24 de fevereiro de 2000, e regulamentação complementar, devem ser observados os seguintes valores para o fator "F" aplicável ao ativo ponderado pelo risco (Apr):

I - de 0,20 (vinte centésimos), a partir da data de entrada em vigor desta Resolução;

II - de 0,25 (vinte e cinco centésimos), a partir de 1º de abril de 2002;

III - de 0,30 (trinta centésimos), a partir de 2 de janeiro de 2003.

Art. 8º Aplicam-se às agências de fomento as mesmas condições e limites operacionais estabelecidos para o funcionamento de instituições financeiras na Lei

n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e na legislação e regulamentação posteriores relativas ao Sistema Financeiro Nacional, no que não conflitarem com o disposto nesta Resolução.

Art. 9º Fica o Banco Central do Brasil autorizado a adotar as medidas e a baixar as normas julgadas necessárias à execução do disposto nesta Resolução, podendo, inclusive, alterar os valores estabelecidos nos arts. 6º e 7º .

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil deverá comunicar ao Conselho Monetário Nacional qualquer alteração dos valores de que trata o *caput*.

Art. 10. As agências de fomento em funcionamento na data da entrada em vigor desta Resolução terão prazo, até 31 de dezembro de 2002, para adaptação às disposições dos arts. 1, § 3, 4, inciso V, e 8, nesse último caso, tão-somente no que se refere aos limites operacionais.

Art. 11. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Ficam revogadas, a Resolução n.º 2.574, de 17 de dezembro de 1998, e a Circular n.º 2.818, de 24 de abril de 1998.

ARMÍNIO FRAGA NETO
Presidente